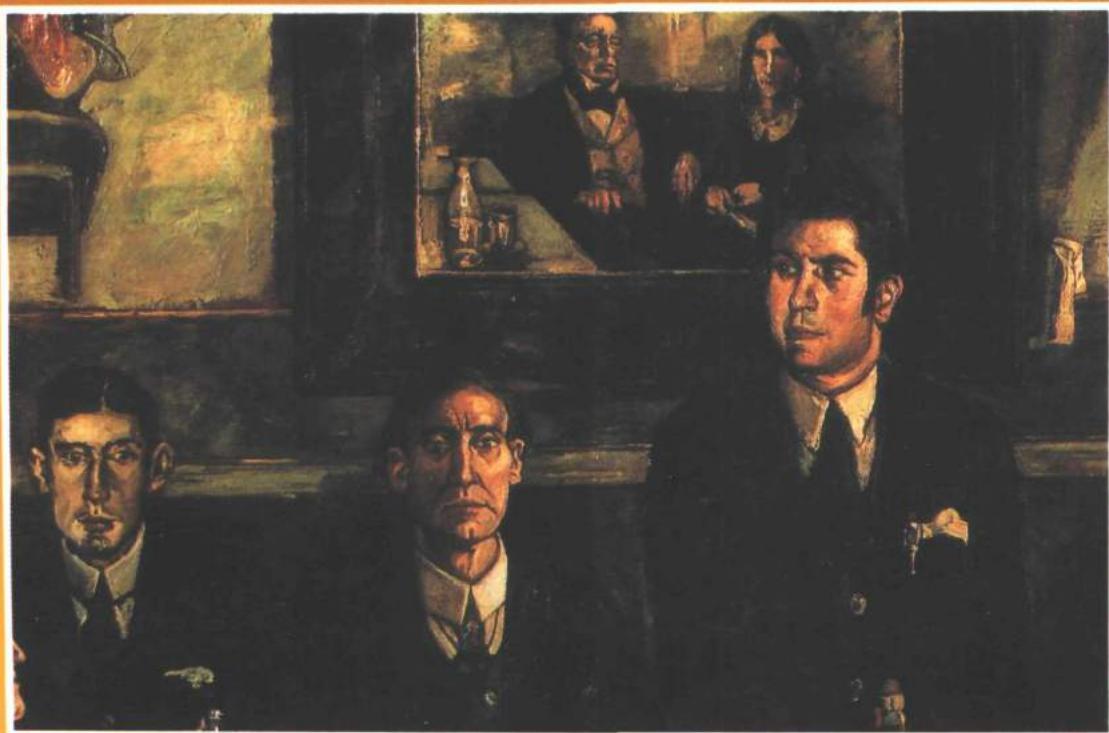


Omar Guerrero

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ



Otros libros del autor:

Teoría Administrativa de la Ciencia Política. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1976.

La Administración Pública del Estado Capitalista. Barcelona, España. 1980.

El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

Introducción a la Administración Pública. México, Harper and Row Latinoamericana. 1984.

La Teoría de la Administración Pública. México, Harper and Row Latinoamericana. 1986.

Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara. 1986. Prólogo de Mariano Baena del Alcázar y Presentación de Armando Suárez.

El Estado y la Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

Ilustración de portada: *La tertulia de Pombo*, José Gutiérrez Solana, Museo de Arte Moderno, Madrid. España.

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

OMAR GUERRERO

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

LAS EXPERIENCIAS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL
DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL MUNDO



Diseño de portada: *Área Gráfica*

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

Primera edición: septiembre de 1998

© Omar Guerrero/Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/ Plaza y Valdés Editores.

Plaza y Valdés Editores
Manuel María Contreras No. 73
Col. San Rafael, C.P. 06470
México, D.F. Tel. 705-00-30

Derechos exclusivos de edición reservada para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los coeditores.

ISBN: 968-856-607-1

HECHO EN MÉXICO

CONTENIDO

PRESENTACIÓN, 17

Dr. José Chanes Nieto

PRÓLOGO, 23

Dr. José Natividad González Parás

INTRODUCCIÓN, 27

PRIMERA PARTE

IDEA E HISTORIA DE LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Capítulo I: LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

Definición del servidor público, 49; *La preparación para ser servidor público*, 53; *Enseñanza universitaria y enseñanza administrativa*, 54; *Sistema institucional planetario de la formación profesional de servicio público*, 59; *Formación general y formación especializada*, 62; El desarrollo profesional, 69

Capítulo II: GENEALOGÍA DEL SERVICIO PÚBLICO: DE LA SERVIDUMBRE A LA PROFESIONALIZACIÓN

Servicio doméstico y servicio público, 74; *Los oficiales públicos*, 75; *El servicio cortesano*, 77; *Carreras administrativas en el Alto Imperio Romano*, 78; La gestación del servidor público moderno, 80; *El retorno a la domesticidad*, 81; *Del oficio a la comisión*, 83; *De la comisión al oficio*, 86; China y el sistema de méritos, 87; El Colegio de Pajes y el Programa de Formación Otomano, 90

Capítulo III: ORIGEN DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN EN EL SEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los problemas generales en la formación del servicio público, 95; La Secretaría de Estado como Academia de Formación Funcionarial, 98; *El concepto de Secretaría de Estado*, 98; *Surgimiento y desarrollo de la materia administrativa*, 101; El servidor público como perito administrativo, 103; *La pericia administrativa*, 104; *El currículum del adiestramiento del servidor público*, 106; *El papel de la retórica y la elocuencia*, 107; *La experiencia administrativa*, 108

Capítulo IV: DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ESCUELA PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO

La tradición académica cameralista y su trascendencia en la actualidad, 113; La formación de servidores públicos en el siglo XIX, 117; *Proyectos de Escuela de Administración Pública en Francia*, 118; *Escuelas de formación profesional de servidores públicos*, 123; La formación profesional de los servidores públicos de lo exterior, 126; *La Academia Diplomática de París*, 126; *Proyecto del Colegio Diplomático Mexicano de 1835*, 128

Capítulo V: HISTORIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHO

Evolución de la abogacía en México, 131; *Influencia de la abogacía española*, 132; *La herencia histórica de la abogacía en México*, 133; *El Colegio de Abogados*, 135; *La Escuela de Jurisprudencia: bases de la carrera judicial*, 136; *La Escuela Libre de Derecho*, 142; Historia de la enseñanza del derecho, 143; *La enseñanza del derecho en España*, 143; *La enseñanza del derecho en México*, 145

SEGUNDA PARTE

EL FUNCIONARIO

Sección primera: LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO

Capítulo VI: LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN ALEMANIA

Formación profesional de los servidores públicos europeos, 165; Evolución de los procesos de formación, 169; Régimen del servicio público, 174; El servicio preparatorio como foco de la formación administrativa, 179; Escuela de Ciencia de la Administración, 182

Capítulo VII: LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE FRANCIA

La carrera administrativa, 187; Creación de la Escuela Nacional de Administración, 191; El currículum primigenio de 1845, 195; Las reformas académicas de 1958 y 1986, 203; Un plantel cincuentenario, 207

Capítulo VIII: EL PROGRAMA DE FORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

Evolución del servicio público, 209; La carrera administrativa, 214; Estructura organizativa de la formación, 218; Instituto Nacional de Administración Pública, 219; Labor de cooperación internacional en la formación de los funcionarios públicos iberoamericanos, 222

Capítulo IX: LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ITALIA

La carrera administrativa, 227; La Escuela Superior de Administración Pública, 229; Organización y funciones, 230; El curso de reclutamiento (1989-1991), 232

Capítulo X: LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO EN ARGENTINA

Situación del servicio público a partir de 1986, 237; Los administradores gubernamentales, 240; Reorganización general del servicio público, 243; El Instituto Nacional de Administración Pública, 247

Capítulo XI: LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN BRASIL Y PERÚ

Brasil: la Escuela Nacional de Administración Pública, 255; *Establecimiento del Centro de Formación del Servidor Público*, 256; *Función de la Escuela Nacional de Administración Pública*, 257; *Programa de formación en políticas públicas y gestión gubernamental*, 258; Perú: el Instituto Nacional de Administración Pública, 261; *La carrera administrativa*, 261; *Labor del Instituto Nacional de Administración Pública*, 264; *La Escuela Superior de Administración Pública*, 267

Capítulo XII: LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA EN LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Gobierno de Venezuela, 269; *La carrera administrativa*, 270; Formación de servidores públicos, 272; Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública, 275

Capítulo XIII: LOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA Y NICARAGUA

Guatemala: el Instituto Nacional de Administración Pública, 279; *Tareas del Instituto*, 280; *Formación de servidores públicos*, 281; Nicaragua: el Instituto Nacional de Administración Pública, 284

**Sección segunda: A TRAVÉS DEL UNIVERSO EDUCATIVO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Capítulo XIV: FORMACIÓN PROFESIONAL DENTRO DEL SERVICIO:
GRAN BRETAÑA**

El servicio civil, 294; *Desarrollo histórico del servicio civil*, 294; *La clase administrativa*, 298; *Ingreso y promoción en el servicio civil*, 299; Críticas al sistema británico, 301; *El profano inteligente*, 301; *Letras y filosofía, no tecnología administrativa*, 304; El perfeccionamiento, 306; *Utilidad del aprendizaje práctico*, 306; *Capacitación en el servicio*, 309; Colegio del Servicio Civil, 310

Capítulo XV: EL COSMOS UNIVERSITARIO

Los Estados Unidos de América, 315; *Evolución histórica del servicio público*, 316; *El sistema de méritos*, 318; *Formación universitaria para el servicio público*, 321; *Universidades y servicio público*, 324; Canadá, 327; La experiencia universitaria iberoamericana, 329; Argentina, 330; Brasil, 334; Chile, 336; Perú, 338; Costa Rica, 339; República Dominicana, 345

**Capítulo XVI: EL UNIVERSO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES
Y LAS CORPORACIONES PROFESIONALES**

Sociedades de estudio que forman servidores públicos, 348; *Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña*, 349; *Instituto Nacional de Administración Pública de México*, 353; *Escuela Brasileña de Administración Pública*, 357; Planteles privados que forman servidores públicos, 362; *La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París*, 362; *El Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña*, 363

Capítulo XVII: LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

La Formación del servicio público en las comunidades autonómicas españolas, 369; La formación de los servidores públicos de Quebec: la Escuela Nacional de Administración Pública, 370; El Instituto de Administración Pública del Estado de México, 373

Capítulo XVIII: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), 376; *Objeto y organización*, 376; *La obra del IICA*, 380; Organismos de formación de servidores públicos con cobertura regional, 382; *Instituto Europeo de Administración Pública*, 382; *Centro de Formación para la Integración Regional Iberoamericana*, 385; *Instituto Centroamericano de Administración Pública*, 386; *Asociación Latinoamericana de la Administración Pública*, 390; *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 391; *Proyecto de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública*, 394; *Escuela Interamericana de Administración Pública*, 399; *Organismos Regionales de Formación del Servicio Público en África y Asia*, 403; *Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo*, 404; *Organización Regional Oriental para la Administración Pública*, 404; *Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente*, 405; Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, 406

Sección tercera: EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

Capítulo XIX: EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

El país de la selva jurídica y semántica, 413; *El catálogo de empleos de la Federación*, 414; *Clasificación de los servidores públicos*, 416; Reformas del servicio público: un largo camino por recorrer, 419; *Diagnóstico del servicio público en la actualidad*, 420; *Líneas de reforma del servicio público*, 421; La cartera administrativa electoral, 422; *Configuración de la carrera*, 424; *Ingreso a la carrera*, 427; *Formación profesional electoral*, 428; *El régimen promocional*, 429

Capítulo XX: HISTORIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La carrera administrativa en el México virreinal, 433; *Origen y desarrollo de la carrera administrativa*, 434; *Montepío de Ministros y Oficinas*, 440; *Professionalización del gobierno territorial: los intendentes*, 440; Extinción de la

carrera administrativa en el siglo XIX, 443; *El principio del fin de la carrera administrativa: 1824*, 444; *Misión cumplida en 1855: la carrera administrativa ha muerto*, 449; Movimiento del servicio civil: 1922-1939, 452; *Pugna a favor del servicio civil*, 452; *La Contraloría General: restablecimiento de la carrera administrativa*, 454; *El servicio civil en San Luis Potosí*, 458; *Decreto del servicio civil de 1934*, 459; *Proyecto del servicio civil del Partido Nacional Revolucionario*, 462

Capítulo XXI: ESCUELAS DE SERVICIO PÚBLICO Y PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La experiencia mexicana en escuelas profesionales de servicio público, 465; *Actividades del Instituto de Administración Pública*, 466; *Carrera de perito empleado de la administración pública*, 468; *Escuela Superior de Administración Pública*, 470; *Formación universitaria en administración pública*, 475

TERCERA PARTE EL DIPLOMÁTICO

Capítulo XXII: NATURALEZA Y DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN MÉXICO

El Ministerio de lo Exterior, 486; El Diplomático y el Cónsul como servidores públicos, 489; *Organización del servicio exterior en el siglo XIX*, 490; *Establecimiento de la carrera administrativa de la diplomacia en 1836*, 494; Reorganización del servicio exterior: 1920-1924, 496; Unificación del servicio exterior en 1934, 499

Capítulo XXIII: EL CUERPO DIPLOMÁTICO

Organización y desarrollo en el siglo XIX, 505; Transformaciones en el siglo XX, 510

Capítulo XXIV: EL CUERPO CONSULAR

Configuración organizativa del servicio consular en el siglo XIX, 515; Reformas del servicio público consular en el siglo XX, 519

Capítulo XXV: LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD

Reorganización del servicio exterior en 1967, 525; Reestructuración del servicio exterior en 1982, 529; El servicio exterior en la actualidad, 535; *Concepto y organización del servicio exterior como carrera administrativa*, 535; *Procedimiento de ingreso: concurso externo*, 537; *Concurso interno*, 539; *Régimen promocional*, 540; *Separación del servicio por carencia de méritos*, 540; *Movilidad y rotación*, 541; *Vínculos del servicio exterior con el servicio público nacional*, 542

Capítulo XXVI: FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LO EXTERIOR

Formación profesional del servicio exterior, 545; Profesión de aspirante a la carrera consular, 546; Licenciaturas en Ciencias Diplomáticas, 548; Diplomaado en carrera consular, 550

Capítulo XXVII: ESCUELAS PROFESIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE LO EXTERIOR

Las escuelas diplomáticas en el mundo, 554; La Escuela Diplomática de España, 565; *Origen y desarrollo*, 565; *El curso selectivo y los estudios internacionales*, 569; El Instituto Rio Branco de Brasil, 570; *Historia y desarrollo*, 570; *Hoy en día*, 573; El Instituto del Servicio Exterior de Argentina, 575; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de México, 576; *Nacimiento y desarrollo*, 577; *Maestría en Estudios Diplomáticos*, 582

CUARTA PARTE

EL JUEZ

Capítulo XXVIII: EL PAPEL DEL ABOGADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El abogado como servidor público, 591; *La ley como sustento de la hechura de políticas: el abogado como implementador*, 593

Capítulo XXIX: LA FORMACIÓN DEL ABOGADO: UNIVERSIDAD Y ESCUELA PROFESIONAL

Definición y función de la abogacía, 599; *La profesión del foro: carácter argumental del oficio de la abogacía*, 601; *La formación profesional del abogado*, 608; *El jurisperito: la influencia positivista en la formación jurídica en México*, 609; *El fundamento sociológico en la formación jurídica*, 616; *El derecho como disciplina gerencial*, 619; *La perspectiva tradicional*, 623; *Tendencias en la formación profesional de la abogacía en México*, 624; *El enfoque y el lugar en la enseñanza del derecho*, 626; *La abogacía como carrera judicial*, 627; *Papeles de la universidad y la escuela profesional*, 628

Capítulo XXX: LA CARRERA JUDICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Administración y jurisdicción, 635; *La administración de justicia*, 640; *El servicio público de justicia*, 642; *La carrera judicial*, 645; *Organización de la carrera judicial*, 648; *El ingreso a la carrera judicial*, 648; *Adscripción*, 652; *Promoción*, 653; *Formación y perfeccionamiento*, 654; *Responsabilidades*, 654; *Modelo administrativo de carrera judicial*, 655

Capítulo XXXI: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Situación del servicio público de justicia en el siglo XIX, 660; *Efectos nocivos de la inexistencia de la carrera judicial*, 663; *Cruzada a favor del establecimiento de la carrera judicial*, 664; *Antecedentes jurídicos de la carrera judicial*:

1917-1994, 670; *El imperativo de la profesionalización judicial*, 673; *Establecimiento de la carrera judicial*, 675; *Organización de la carrera judicial*, 678; *Ingreso y promoción*, 679; *Concurso interno de oposición y oposición libre*, 681; *Responsabilidad y despido*, 682; *Formación y perfeccionamiento*, 683

Capítulo XXXII: POLÉMICA HISTÓRICA SOBRE LA ABOGACÍA
Papel social del abogado, 688; La polémica en México, 691

EPILOGO, 697

FUENTES

Planes y programas de estudio, 701;
Documentos institucionales, 704;
Legislación, 708;
Memorias administrativas, 715;
Libros, artículos e informes técnicos, 718

Teníamos escuelas donde se enseña la jurisprudencia civil, el arte de curar, las ciencias eclesiásticas, las militares, las naturales y las exactas, y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración como si el regir a los pueblos fuese un arte fácil y sencillo, que no necesitara combinación ni estudio (...) Mientras para ser juez, promotor fiscal o abogado se exigen once años de estudios y asistir a multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino en la carrera administrativa, y sin más mérito que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costoso en el cuerpo de la nación (...) Los errores de un juez puede corregirlos su superior, los errores de la administración son casi siempre irreparables.

José de Posada de Herrera

*Discurso inaugural de las lecciones de administración
Escuela Especial de Administración Pública de Madrid 1842*

PRESENTACIÓN

Convertir a nuestro país en un Estado federal de conformidad, al menos, con las actuales disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante gobiernos y administraciones estatales autónomas, con auténticos municipios libres, capaces de satisfacer las demandas crecientes de sus habitantes, exige, entre otros requisitos, mejorar la calidad de sus servidores.

A esta trascendental tarea colabora la Universidad de Guanajuato, particularmente a partir del establecimiento de la Especialidad en Administración Estatal y Municipal y, desde este año, de la Maestría en Administración Pública, gracias al impulso de su Rector, el maestro Juan Carlos Romero Hicks.

Hacia el mismo propósito se dirige la publicación de la obra de Omar Guerrero, *El Funcionario, El Diplomático y El Juez. Las experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo*, debida a la enriquecedora labor editorial de nuestra Facultad de Derecho promovida por su Director, el doctor Manuel Vidaurre Aréchiga, con la colaboración del Instituto de Administración Pública de Guanajuato y del Instituto Nacional de Administración Pública.

La nueva aportación del doctor Guerrero a la ciencia de la administración pública abarca un tema fundamental: la formación profesional de quienes colaboran en las dependencias e instituciones de la administración pública, en el interior como en el exterior del país, y en el poder judicial, en suma "del régimen de servicio público representado por el funcionario, el diplomático y el juez", ciñéndolo a su formación profesional, en instituciones universitarias o administrativas, y los efectos de su preparación para mejorar su desempeño.

EL AUTOR

El autor en esta excepcional aportación, escudriña y se adentra en la formación profesional para el servicio público, ofreciéndonos una obra vasta y rica, pléctorica de hallazgos y minuciosa en sus fundamentos, con abundancia de fuentes inexploradas.

En la presentación del libro *La Obra de Omar Guerrero*, escrita por Alejandro Zarur, expresé, en Toluca, Estado de México, el 21 de Agosto de 1997: "Nuestro autor, Omar Guerrero, ha desentrañado el ser y el deber ser de la administración pública. A ella ha dedicado su entusiasmo permanente y su trabajo incansable. La trascendencia de sus indagaciones no ha impedido la multiplicación de sus aportaciones de gran calidad..."

"Siempre me ha sorprendido el investigador Omar Guerrero a pesar de conocerlo como tal desde sus inicios prometedores. Hombre de palabra, ha cumplido con creces aquellas promesas. Primeramente me ha sorprendido su lealtad a dicha profesión. Pero en Guerrero, ¿es realmente una profesión o un destino? Ambos sin duda. Nació con la vocación de investigar y a ella se ha entregado sin escuchar las voces infructuosas para desviarlo del sendero libremente elegido.

"También me sorprende por el descubrimiento constante de temas, de autores, de ideas, de fundamentos para el desenvolvimiento de la ciencia de la administración pública. En consecuencia, sus escritos están alejados de la monotonía; ejerce plenamente la libertad de investigación. Así impide repetirse. Cuando vuelve sobre sus pasos es para corregir, ampliar o confirmar con argumentos renovados las ideas anteriormente expuestas.

"Igualmente me sorprende su erudición histórica, para hacer de ella punto de partida, nunca un fin en sí misma, de la investigación *publiadministrativa*. Sin esta base toda elaboración será efímera; sólo su historia constituye cimiento sólido para construir el edificio de la ciencia de la administración pública. Gracias a su conocimiento nos es dable seguir construyéndola. Quiérase o no el pasado está actuando en nuestra hora, como el presente lo hará en el futuro. El profundizar en la historia abre vías, desbroza senderos, impulsa el conocimiento, rescata el pensamiento pretérito para enriquecerlo o para superarlo.

"Asimismo me sorprende su inquebrantable entrega al magisterio, en las aulas y fuera de las mismas, al haber sido formador e impulsor de varias generaciones de estudiosos y profesionales de la administración pública.

"Me ha sorprendido, no obstante todas estas actividades, su generosidad para apoyar esfuerzos por mejorar la enseñanza y la investigación sobre administración pública no sólo en el país. También en el extranjero ha colaborado en este sentido.

"Pero no me ha sorprendido, conociendo la firmeza de su carácter, inquebrantable vocación de investigador y entrega al trabajo, su capacidad para vencer obstáculos en los ámbitos académicos y burocráticos, su porfía para allegarse las fuentes, convirtiéndose en buscador de tesoros bibliográficos en los sitios más insólitos e inhóspitos, o su templanza para asimilar las críticas justas y aun las infundadas, muchas veces producto de la incompetencia o de la incapacidad para emular sus frutos.

"Nuestro tratadista se ha dedicado, en suma y en sus propias palabras, a 'una ciencia sistemática transmisible mediante la cátedra, la investigación y la difusión'. En las tres vías ha destacado y seguirá haciendo lo mismo con la misma entrega y sapiencia. Para sus próximos como para sus permanentes lectores seguirá siendo punto de partida imprescindible para, si se lo proponen y tienen talento, contribuir al desenvolvimiento de la ciencia precisada y enriquecida por Guerrero".

LA OBRA

Si no fuese lector antiguo de las aportaciones de Omar Guerrero a la ciencia de la administración pública, me bastaría haber leído la obra que hoy presento para persuadirme de estar ante un autor eminentemente en su ciencia y ante un escritor que ha señorreado el lenguaje para expresar sus ideas. En este tratado expone un tema interesante también para las otras ciencias sociales y muy particularmente para los ciudadanos.

La obra de Omar Guerrero se enriquece con esta nueva aportación de excepcional valor y con justicia ampliará los reconocimientos a su tarea de investigador. Para realizarla ha hecho una compilación cabal y sistemática de informaciones provenientes de países ocupados en la formación profesional para el servicio público.

El amplísimo trabajo de investigación, ahora al alcance de todo lector interesado en el desarrollo del servicio público en nuestro país y en otras latitudes, gracias a la labor de difusión de la Universidad de Guanajuato, adquiere una envergadura excepcional en la trayectoria del doctor Guerrero.

Además de incrementar el conjunto de publicaciones en administración pública del autor, el presente trabajo es sin duda una producción de madurez. Su contenido rebasa la simple aportación ordenada de informaciones. La secuencia y el cuidado en la selección de sus fuentes, la claridad de sus ideas y las aportaciones notables que nos ofrece sólo pueden explicarse por el conocimiento profundo de la administración pública como disciplina y como quehacer estatal de nuestro eminentе investigador.

El trabajo es especialmente valioso por su oportunidad. Aparece en una etapa de nuestro país caracterizada por la abundancia de balances, redefiniciones y formulaciones de cambio en torno a la función y esencia del Estado, de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de sus administraciones públicas.

Ha habido y habrá un gran número de propuestas para dotar a las administraciones públicas mexicanas de los elementos necesarios para hacer frente a una demanda social cada vez más exigente y diversificada. Cualquier propuesta de cambio, no obstante los elevados propósitos que contenga, quedará sin efecto perdurable si no se atiende el tema central de la obra que aquí se presenta: la **profesionalización del servidor público**.

El tema de la formación profesional de los servidores públicos ciertamente no es nuevo en los ámbitos de la administración pública y ha sido tratado por un gran número de especialistas.

Sin embargo, es la primera ocasión que se publica un análisis completo, exhaustivo, de lo que ha significado la profesionalización de la función pública, abarcando sus raíces históricas, las aportaciones de la administración pública comparada y el señalamiento de los avances que hemos consolidado en nuestro país.

Por ello, la difusión de este trabajo será una contribución a las propuestas de reforma de la administración pública y de la función gubernamental. ¿Cómo concebir un mejor gobierno sin mejorar la función administrativa o sin atender la profesionalización de quienes toman las decisiones, diseñan y ejecutan las políticas y enfrentan el trato cotidiano con los habitantes del país? Sin una administración eficaz la voluntad política se reduce a un simple deseo, puesto que aquella es el único instrumento que permite transcurrir del dicho al hecho, del preocuparse al ocuparse, del propósito político a su cumplimiento, del plan a su ejecución.

El acucioso tratamiento del doctor Guetteto nos revela que las fronteras entre política y administración se diluyen cuando las decisiones de los servi-

dores públicos dejan el espacio del escritorio para tocar la esfera de los derechos, de las exigencias o aun de los intereses contrarios al general de los ciudadanos.

¿Estamos suficientemente preparados para enfrentar los retos que presenta este renovado universo de espacios públicos? A partir de las experiencias vividas en otros países, similares o diversos al nuestro, ¿podemos utilizar alguna que mejore nuestros procesos de cambio? ¿Cuáles son las condiciones que deben ser creadas para que nuestros servidores públicos abracen la verdadera vocación de servicio y desarrolle su función con profesionalismo? ¿Se puede dotar al servidor público en funciones de esa calidad profesional? ¿En qué ramas de la actividad gubernamental es más necesario, urgente y posible? ¿Cuál es la respuesta que puede ofrecer la profesionalización a demandas sociales generalizadas como es el caso de la administración de justicia y el saneamiento de las fuerzas de seguridad pública? ¿Cómo contribuye la profesionalización a generar una mayor gobernabilidad, entendiendo por ésta la posibilidad de alcanzar los fines del Estado y hacer concurrir la libre participación social en propósitos comunes?

Interrogantes como las enunciadas no tienen una sola respuesta. Se requiere desentrañar las circunstancias actuales del país para encontrar la adecuada y justa, así como una gama de previsiones gubernamentales en concierto para hacerla realidad. En todo caso resulta fundamental la preparación profesional de los cuadros que gobiernan o administran, pero también de los que aspiran a hacerlo. ¿Cómo lograrlo, con cuáles métodos y con qué limitaciones? La respuesta es una de las múltiples aportaciones de Omar Guerrero en esta investigación que será precursora en este y otros temas fundamentales para la ciencia y la práctica de la administración pública.

La obra en su Primera Parte aborda una útil distinción conceptual para iniciar después la genealogía del servicio público y la de su profesionalización. Posteriormente, en la Segunda Parte, recoge las experiencias de Alemania, Francia, España y América Latina, para iniciar un análisis del desarrollo en nuestro país.

En la Tercera y en la Cuarta Parte, respectivamente, detalla dos funciones públicas que en México se han distinguido por impulsar la profesionalización: La de diplomático y la de juez.

Nuestra encrucijada contemporánea exige sobradamente el tratamiento de ambos ejercicios profesionales destinados a satisfacer demandas sociales fundamentales de nuestro tiempo: las relaciones internacionales, cada vez más

intensas como consecuencia de la mundialización, y la administración de justicia, de la cual nuestro pueblo tiene hambre y sed, como señaló durante el porfiriato Justo Sierra.

De ahí el acierto de la Universalidad de Guanajuato, por conducto de su Facultad de Derecho, y de los institutos Nacional de Administración Pública y de Administración Pública de Guanajuato, de publicar el trabajo de Omar Guerrero. Felicito a nuestra Universidad y Facultad por ello, al igual que a nuestros institutos. Al autor le reitero mi reconocimiento y afecto. Al lector, le auguro que en estas páginas, además de una investigación de excepcional calidad, encontrará derroteros para contribuir a la profesionalización del servicio público en beneficio de los habitantes de nuestro país.

**José Chánes Nieto
Jardín de la Unión
4 de abril de 1998**

PRÓLOGO

Referirse a la obra de Omar Guerrero es tener la oportunidad de destacar sus importantes aportes a la ciencia de la administración pública. En esta ocasión me complace escribir algunas ideas y reflexiones que me surgen de la lectura de su último libro titulado *El Funcionario, el Diplomático y el Juez. La Experiencia en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo.*

No obstante la variada y cuantiosa información que se encuentra a lo largo del documento, justo es decir que la misma es tratada con el mayor rigor científico y metodológico que ubica al lector de manera clara en el objeto de estudio y permite incluso poder abundar en él a través del significado número de citas bibliográficas que dan sustento al libro.

El estudio, al tratar las figuras del funcionario, el diplomático y el juez aborda, la profesionalización en los poderes ejecutivo y judicial, respectivamente, y constituye una importante contribución documental a la bibliografía sobre el tema.

En las siguientes líneas se esbozan los aspectos más relevantes de las 4 partes y los 32 capítulos que en conjunto nos dan una panorámica histórica de la formación profesional del servidor público, privilegiando las carteras administrativa y judicial, además de un excelente y amplio estudio comparado de los programas de formación y de la carrera administrativa en la experiencia internacional de Alemania, Francia, España, Italia, Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Gran Bretaña y México.

La Primera Parte, *Idea e Historia de la Formación del Servidor Público*, destaca por las precisiones conceptuales que realiza el autor de las categorías servidor público; formación universitaria y administrativa, general y especializada; la genealogía y desarrollo histórico del servicio público y el origen de

la formación en el seno de la administración pública. Resalta en esta parte la formación derivada de la tradición académica cameralista europea, que se remonta hasta el Siglo XVIII.

La Segunda Parte, **El Funcionario**, se subdivide en 3 secciones y consta de 16 capítulos en los cuales se desarrollan ampliamente, bajo una óptica histórica y geográfica, las características y modalidades que ha asumido el proceso de formación universitaria y administrativa en administración pública, analizando Escuelas, orientaciones académico-administrativas de los programas y la experiencia gubernamental de 23 países y regiones.

La Tercera Parte, **El Diplomático**, se contiene en 6 capítulos en los que se reseña la evolución de la organización del servicio exterior, así como las características y procedimientos de la carrera administrativa en la diplomacia, incluyendo las experiencias de México, España, Brasil y Argentina.

La Cuarta y última parte, **El Juez**, nos describe en 5 capítulos la profesión del abogado y la carrera judicial y los efectos que ello ha tenido en favor de la administración de justicia.

La estructura y contenido del texto que nos ocupa, nos permite ubicarlo en México como un importante y pionero esfuerzo para disponer de información oportuna y relevante, que coloca un basamento teórico-conceptual y de experiencias sobre las condiciones históricas y las características de los procesos de formación, normativos y de organización del servicio público, en tres colectivos diferenciados por su naturaleza y particularidades, destacando en palabras del mismo autor: "...la necesidad de fortalecer el servicio público como una Institución del Estado,... " ya que "en su carácter plenamente publicó las carreras del funcionario, el diplomático y el juez, son obra del Estado moderno, de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización".

Resulta de la lectura del libro, la existencia a lo largo del tiempo y del espacio de diferentes instituciones, proyectos, formas, organización y tendencias que han tratado de marcar rumbos y derroteros que no siempre han sido exitosos, para hacer del servicio y del servidor público el elemento fundamental para lograr una administración eficaz y eficiente; aunque también se observa con nitidez que, en todo momento, hay una clara postura del autor porque se sirva a quien se debe todo gobierno y administración: al ciudadano, al pueblo y a la nación.

Creo importante señalar, que aun cuando en la obra está implícito el análisis de los valores, la cultura e idiosincrasia, se aprecian como elementos fundamentales en el diseño y operación de las diferentes carreras administrativas,

por lo que otra aportación de Omar Guerrero es precisamente la posibilidad de analizar y confrontar conceptos, categorías y esquemas que enriquezcan la discusión y reflexión sobre el ejercicio de la función pública, la cual si bien se encuentra inserta en una tradición político-administrativa, no está ajena a los procesos de reforma del estado y del gobierno, de globalización y de cambio tecnológico.

Por lo que se refiere a los procesos de formación propiamente dichos, el autor es vasto para referirse a ellos. De manera general podemos decir que respecto de las instituciones que los imparten, estas pueden ser universidades y centros de formación académica de educación superior, instituciones gubernamentales y organizaciones civiles o sociales. También se distinguen varios momentos: la formación previa al ingreso o la que se da en el ejercicio de la función, es decir, en el servicio activo.

Valdría la pena detenernos a reflexionar un poco más en este punto, porque la misma obra en el volumen de información sobre el tema nos refleja la importancia que tiene la formación y desarrollo del personal público como factor crucial de todo gobierno que pretenda ser más eficiente en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo y de bienestar social.

La lectura del libro es sugerente para que en nuestro país hagamos un alto en el camino para pensar en la necesidad de disponer de información confiable y relevante sobre algunos aspectos tales como:

- Qué marco jurídico debe regular la profesionalización del servicio público.
- Qué necesidades de formación enfrentan las administraciones públicas federal, estatales y municipales; de qué forma las están detectando y si han dado alguna respuesta a las mismas.
- Cómo se pueden vincular más estrechamente los procesos de formación de servidores públicos de las instituciones académicas con la realidad de la práctica administrativa.
- Qué valores, prácticas y tradiciones están inmersos en nuestra burocracia y cuáles serían los deseables, y cómo puede la profesionalización contribuir al cambio de actitudes y a la formación de habilidades.
- Cómo hacer menos amplia la brecha entre teoría y práctica, y cómo contribuir a través de la investigación en administración pública a mejorar y transformar el ejercicio de la función pública, sólo por mencionar algunos.

La modernización de la administración pública requiere de servidores públicos con ética, vocación de servicio y capacidad profesional, cuyo ingreso

y permanencia se apegue a criterios claros y objetivos de selección e idoneidad al puesto, de probidad y desempeño eficiente y responsable. Asimismo, es urgente concebir la capacitación como una inversión, ya que de otra forma las deficiencias en la preparación de recursos humanos se verán reflejadas en fallas y falta de credibilidad en la administración y el gobierno.

En México es ya impostergable sentar las bases de un nuevo sistema de servicio civil o de carrera que asegura la profesionalización y la continuidad en el cambio. No olvidemos que administrar es, entre otras cosas, saber dirigir las capacidades, temperamentos y energías de los recursos humanos que participan en el sector público; es impulsar la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos.

Sin duda la obra del Dr. Guerrero nos permite entender las diferentes condiciones sociopolíticas y culturales en que surge y se desarrollan las carreras administrativas del funcionario, el diplomático y la carrera judicial del juez, lo cual realiza al combinar el difícil arte del tratamiento científico con una claridad y sencillez en el lenguaje que hace fácilmente accesible su lectura a todos aquellos interesados en el estudio y conocimiento de lo público.

Resulta evidente que este libro aportará nuevos elementos, fundados en el conocimiento de lo histórico y del análisis comparativo para formular propuestas y enriquecer el debate en torno a un asunto tan trascendente e importante para nuestro país como lo es la carrera administrativa y la profesionalización del servicio público.

No quisiera concluir sin agradecer la confianza depositada por Omar Guerrero para conjuntar esfuerzos interinstitucionales que hacen posible publicar y difundir resultados de investigación que en materia de administración pública continúan siendo muy necesarios para contribuir a su desarrollo teórico-práctico y a la construcción de una disciplina y pensamiento propios, aplicables al caso mexicano.

**José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo del INAP**

INTRODUCCIÓN

I

Este libro trata de las modalidades de desempeño profesional de los servidores públicos que se denominan *carreras*. Sin embargo, el abordamiento del tema no tiene un carácter general, pues está centrado esencialmente en los procesos de formación para el desempeño profesional. Comprende parcialmente la formación del servidor público en la etapa universitaria y se adentra en la preparación continua dentro del servicio. Por lo tanto, aborda secundariamente la *formación universitaria* y se enfoca en la *formación administrativa*.

En contraste, a la mayor parte de la literatura referente a estas materias no se hace una exploración singularizada de las diversas carreras del servicio público, sino una exposición comprensiva que las relaciona en su calidad de *carreras públicas*. Aunque el tratamiento de cada carrera se realiza separadamente, en esta obra se ofrece un marco común de análisis de tres espécímenes conspicuos de una carrera pública: *carrera administrativa*, *carrera diplomática* y *carrera judicial*. Su conjunto se denomina *carrera pública* por referir los desempeños profesionales que se desarrollan en los gobiernos y están caracterizados por el principio de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua. Tal como lo explicaron en 1950 Herbert Simon y su colegas, “el designio básico de servicios gubernamentales de carrera es atraer al empleo y mantener en ese empleo a hombres y mujeres de talento y ambición”.¹

¹ Simon, Herbert et al., *Administración Pública*. Edit. Leíras, México, 1968 (1950), p. 299.

Hay varias razones que apoyan lo dicho. En primer lugar, las carreras administrativa y diplomática, aunque sustentadas en marcos normativos diversos y trayectorias históricas altamente diferenciadas, constituyen los dos ejemplares típicos de modos de desempeño profesionalizados dentro de la administración pública. En segundo lugar, la división de poderes nunca ha significado una brecha de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; todo lo contrario, bajo la noción del principio de *frenos y contrapesos* existe un régimen de cooperación de *Policy* que tejen ambos poderes a través de la procuración y la administración de justicia. En tercer lugar, tal como ha sido destacado por los especialistas en la materia, la carrera judicial constituye un paradigma de carrera administrativa similar a la que lleva este último nombre.²

Hoy en día, la inter-estatalización de la *Policy* de los gobiernos, ha impuesto una poderosa sobre determinación de las relaciones internacionales que impelen la mutua determinación de la política interior y la política exterior. Cada día más, las vinculaciones diplomáticas, el comercio internacional, los flujos migratorios, la planetización de las relaciones económicas, el influjo mundial de los medios de comunicación y los adelantos informáticos, articulan más y más a esas políticas y hacen que se sobre determinen entre sí produciendo una sola política fraguada con ingredientes interiores y exteriores mezclados. Por consiguiente, los integrantes de la carrera administrativa deben formarse más adecuadamente en asuntos exteriores y los miembros del servicio exterior deben empaparse de las materias interiores. Su formación, en suma, debe contemplar algunos programas comunes.

En lo tocante a la carrera administrativa y la carrera judicial, es notorio su ámbito común y compartido de actividad, que integran la procuración y la administración de justicia, que aunque separadas por el principio de la división de poderes, trabajan en colaboración muy estrecha. Sin embargo, las escuelas de funcionarios de la administración pública no ofrecen programas para sus servidores públicos que trabajan en la procuración de justicia, ni para quienes se desempeñan en los tribunales administrativos y las direcciones jurídicas de las Secretarías de Estado; y no los hay para los servidores públicos de las defensorías del pueblo. Pero tampoco las escuelas judiciales les ofrecen

² Fix-Fierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces". [Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996.]

formación, pues solamente dedican sus esfuerzos para preparar a sus funcionarios. Ante estos comportamientos estancos, es menester abrir programas de formación comunes para los servidores públicos, que sin menoscabar los ámbitos de independencia respectivos de los poderes públicos, pueden compartir algunos programas de formación que les sean comunes.

II

Las ideas precedentes se relacionan con la necesidad de fortalecer al servicio público como una institución del Estado, que contribuya a elevar la implementabilidad transadministrativa a través de los poderes que constituyen un régimen político.

La división tripartita de poderes, uno de los aspectos angulares del moderno Estado de derecho, constituye un desafío a la hechura de *Policy* y el funcionamiento del régimen como conjunto. El problema consiste en que la legislación, la ejecución y la jurisdicción, se han asignado a órganos diferenciados que se presume son exclusivamente legislativos, ejecutivos o judiciales, pero que realmente no son entidades unifuncionales, sino plurifuncionales.³ En el afán de asegurar la libertad y rechazar a la opresión, como lo demandó Montesquieu, primero se diferenciaron estructuras y luego se distinguieron funciones.

Dentro del mundo de lo público suele ocurrir que los imperativos políticos, sean incoincidentes con los imperativos administrativos. He aquí uno de ellos y de tamaño colosal, pues el diseño organizativo tiene un canon que dicta que primero se debe distinguir a las funciones y luego se deben relacionar con cada estructura concreta que la desempeña.

Tal como fue advertido por un pensador, en la misma forma como en un hombre puede distinguirse su mente y actividad, en el Estado se pueden diferenciar la voluntad y la acción, es decir, sus funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad. Empero, tal diferenciación histórica tiene superpuesta a la más reciente, la división tripartita de poderes que asigna deliberadamente la legislación, la ejecución y la jurisdicción, a órganos distintos y plurifuncionales.⁴

³ Goodnow, Frank, *Politics and Administration*. The Mac Millan Co., Nueva York, 1900, p. 16.

⁴ *Ibid.*

Sin embargo, el órgano del Gobierno cuya principal función es la ejecución de la voluntad del Estado, está frecuentemente entrometido con la expresión de esa voluntad en sus detalles. Esos detalles, cuando son expresados, deben conformarse con los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. Esto es, el Poder Ejecutivo tiene considerable potestad legislativa.

Por su parte, el órgano cuya principal responsabilidad es expresar la voluntad del Estado: el Poder Legislativo, tiene poder de control sobre la ejecución de la voluntad de éste por parte del Poder Ejecutivo. En suma: mientras las dos funciones primarias del Gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos del Gobierno, en los cuales el descargo es confiado no pueden ser diferenciados de una manera tan nítida.

Además, no es adecuadamente implementable asignar cada una de esas funciones a un poder independiente, no sólo porque el ejercicio del poder gubernamental no puede ser claramente diferenciado, sino porque tal como los regímenes las desempeñan, las dos funciones primarias tienden a ser detalladas a través de funciones menores y secundarias. El descargo de cada una de esas funciones menores es atribuido a órganos gubernamentales separados e independientes, y a medida que se detallan, más se reparten vertical y horizontalmente entre una variedad de portadores organizativos de jerarquía diferenciada.

De manera similar, la separación entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial abrió el espacio para la diferenciación de la administración pública y la administración de justicia, cuando antaño los órganos administrativos tenían facultades jurisdiccionales y los tribunales realizaban faenas administrativas. Ambas administraciones, ahora separadas en poderes diversos, sin embargo, trabajan en un ámbito común donde la procuración y la administración de justicia colaboran y pueden seguirlo haciendo a través de algunos programas comunes de formación de servidores públicos.

III

Las carreras públicas del funcionario, el diplomático y el juez, están centradas en las actividades esenciales de donde emana su denominación misma: la función pública, la diplomacia y la judicatura. Las carreras administrativa,

INTRODUCCIÓN

diplomática y judicial, se desenvuelven en los campos distintivos de esos oficios. De acuerdo con una clasificación general de las actividades de la administración, sea pública o de justicia, esas carreras se desarrollan en las *actividades funcionales*, que hay que distinguir de las actividades institucionales.⁵

Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de una administración, tal como la función pública, la diplomacia y la justicia; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración misma. Las primeras sirven para que el Estado gobierne a la sociedad, las segundas para que el Gobierno se rija por sí mismo.

Las actividades funcionales obedecen generalmente a un trabajo de carácter experto muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad y la formación de quienes la desempeñan es parte de la actividad misma: es una carrera. Las actividades funcionales, igualmente, son de alta dirección.

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en *Policies* determinadas, tales como el mantenimiento mobiliario e inmobiliario, suministros materiales, reclutamiento y manejo de personal, contabilidad e informática. Estas operaciones son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, por cuanto a clase, y porque no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

En contraste a las actividades funcionales, que son de una variedad casi infinita en atención a las responsabilidades que cada Estado ha asumido, las actividades institucionales tienen un carácter general y son fácilmente clasificables por su acento en las materias señaladas. Tradicionalmente, las carreras públicas son ajenas a las actividades institucionales, por lo que estas últimas son normalmente confiadas a personal designado y removido libremente.

Las carreras públicas son propiamente directivas. La dirección se refiere a los procesos de conducción, supervisión y control de las operaciones realizadas en la administración pública o de justicia, no la realización de las operaciones mismas. De manera general, se ha coincidido en que las carreras públicas de directivos están fundadas en el desarrollo de aptitudes generales de administrar y que dichas aptitudes deben fincarse en la capacidad de transferencia entre las organizaciones.⁶ Esas aptitudes, que son el objeto de la formación universitaria y administrativa, consisten en la habilidad de organi-

⁵ Willoughby, W.F., "The Science of Public Administration", en John Matthews y James Hart (eds.), Essays in Political Science. Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

⁶ Simon et al., *op. cit.*, pp. 312-313.

zar y conducir, auspiciar las relaciones sociales, y desarrollar la cualidad de la negociación.

IV

Las carreras públicas del funcionario, el diplomático y el juez, han constituido uno de los procesos de institucionalización más poderoso que ha obrado a favor del Estado moderno. Por un lado, las carreras públicas permitieron la separación de los administradores y los medios de administración, suspendiendo la privatización de cargos públicos que había favorecido a los estamentos. Por el otro, limitó la arbitrariedad autocrática de los soberanos para disponer omnimodamente de los oficios e incluso someterlos a venalidad.

La aparición del servidor público es temprana en la historia de la humanidad, e inclusive las carreras públicas tienen antecedentes añejos. Sin embargo, en su carácter plenamente público, las carreras del funcionario, el diplomático y el juez, son obra del Estado moderno, de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización.

Uno de los alicientes más poderosos del establecimiento de las carreras públicas fue el abandono de antiguos privilegios nacidos de la cuna, el credo, la raza y la sangre, y la introducción de la igualdad de oportunidades ciudadanas con base en las capacidades humanas. La Constitución francesa de septiembre 3 de 1791, heredera de la declaración de los Principios del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que su virtud y talento.⁷

El concepto de mérito tiene significados diversos, tanto de país a país, como de tiempo en tiempo dentro de un mismo país. De entrada, se debe distinguir el principio del mérito y el sistema de méritos. El principio de mérito significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos estén basados únicamente en el mérito, en el sentido de idoneidad para el trabajo. El sistema de méritos, por

⁷ Mastre, Jean Louis, "France", en Casse, Sabino y Pellew, Jill, *Le Système du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1987, pp. 91-92.

INTRODUCCIÓN

su parte, entraña las *Policies* y procedimientos por los cuales es implementado el principio del mérito.⁸

Aunque el principio y el sistema de méritos deben estar estrechamente relacionados, puede ocurrir que el principio sea inaplicable porque los países no hayan establecido el sistema, y en ocasiones ser letra muerta.

El sistema de méritos es reconocido como un aporte de la cultura angloamericana como contraparte al sistema de botín, pero la idea es un aporte de la humanidad. Sencillamente, constituyó la introducción histórica de procedimientos de selección para el servicio público con base en una evaluación competitiva y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.⁹ Esto explica por qué su establecimiento es muy anterior a su aplicación en el Reino Unido y los Estados Unidos, ya que antes se instituyó en Suecia (1719), Prusia (1765) y Austria (1770), en tanto que en aquellos otros dos países lo fue respectivamente en 1855 y 1883.

La proclamación universal del principio de méritos constituyó una gesta histórica que puso fin a los derechos de cargo provenientes de la cuna, la herencia y la venalidad. Tal proclamación democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación. Antaño, los oficios públicos habían sido accesibles para un gran número de solicitantes a través de un amplio programa mercadotécnico de ventas, cuyo objeto sucedáneo era su conversión en rentas para sus propietarios.

Antes del siglo XVIII —salvo la carrera administrativa en la Roma del Alto Imperio— las carteras públicas fueron desconocidas en Europa. Durante el siglo XVII y parte del XVIII, en los países de la Europa continental muchos oficios de la administración pública estuvieron en manos particulares, a través del mercado de privatización más grande en la historia de que se tenga noticia, hasta los días de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

En España, la venta de los oficios públicos, como fórmula de incremento de los recursos hacendarios, se había institucionalizado en los dominios americanos desde diciembre 14 de 1606, por medio de una cédula real a través

⁸ Kernaghan, Kenneth, "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy", en Cassese, Sabino et. Jill Pellew (eds.), *Le Système du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1987, p. 47.

⁹ Cassese, Sabino et. Jill Pellew, "Rapport General", en Cassese, Sabino et. Jill Pellew (eds.), *Le Système du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1987, pp. 12- 13.

de la cual se reglamentó su enajenación.¹⁰ Aunque Castilla era formalmente ajena a esa venta desde la época de los Reyes Católicos, efectivamente, fue convertida en un mercado simulado por el cual la Real Hacienda enajenó una gran cantidad de cargos.

Ya desde principio del siglo XVII los Habsburgo habían comenzado a mutar la condición del cargo público que, de categoría de merced real concedido de manera graciosa y gratuita, se transformó en una renta para la Real Hacienda. La lesiva novedad tuvo su fuente en la experiencia americana, así como el ejemplo francés aplicado a través del edicto de diciembre 12 de 1604. Este edicto, como la real cédula de 1606, deliberadamente se encaminaron en ambos países a la privatización hereditaria de los cargos públicos, así como su reventa, y producir un rédito jugoso para el erario. Las consecuencias sociales, económicas y políticas son obvias, lo mismo que los deficitarios gubernamentales que se dejaron sentir en España a lo largo de ese siglo.

El carácter rentístico de las enajenaciones de cargos en la América española, está claramente evidenciado en la fórmula que obligaba al propietario a pagar el valor del oficio en caso de reventa en vida o de herencia por deceso.

En contraste a las Indias, en Castilla la venta de cargos no existió formalmente ni se reconoció ni reguló de ningún modo, salvo por procedimientos casuísticos. Esta estrategia de simulación encubierta ocultó las transacciones de enajenación a los particulares, así como las reventas entre ellos.

Los expedientes de la mercantilización de cargos se hacían a través del fingimiento de silenciosas donaciones o renuncias a favor de los particulares, aparentemente gratuitas. El tráfico abarcó todo tipo de oficios, y toda clase de adquirentes se hicieron de ellos. Uno de los cargos más ambicionado era el de Escribano, que se multiplicaba en la medida en que crecía la administración pública española, principalmente porque rendía dividendos por los derechos cobrados a través de aranceles que se aplicaban por las actuaciones oficiales realizadas.

Pero las ambiciones no se ceñían a las rentas producidas por los oficios, sino también las debidas al poder que generaban en una sociedad que aún conservaba los privilegios y las inmunidades feudales. En las zonas rurales los puestos de regidor de los municipios fueron adquiridos por las oligarquías locales para favorecer a sus intereses, pues ese oficial público administraba

¹⁰ Tomás y Valiente, Francisco, *Gobierno e instituciones en la España del antiguo régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1982, pp. 152-176.

los bienes municipales y abastecía los productos necesarios para la vida comunal. El marco mercantil local también abarcó los oficios de Alguacil Mayor, Alférez Mayor, alguaciles y alcaldes de cárcel, igual que los de jurados y procuradores municipales, y hasta el de Alcalde Mayor como aconteció en Sevilla entre los siglos XVII y XVIII.

Otros cargos codiciados eran los que se relacionaban con la administración financiera, tales como los contadores, depositarios, receptores de rentas, correidores, fieles, medidores, talladores y romaneros. Por cuanto a tales cargos, el aliciente de los candidatos a la compra eran las tasas y porcentajes que se percibían por la cobranza de las rentas del erario.

La enajenación de cargos emanaba, en buena medida, del concepto patrimonial que aún conservaban como una propiedad de la real persona. Felipe II fue el primer monarca en autorizar enajenaciones de ventas gracias a un plan hacendario cuyo objeto fue incrementar las rentas públicas. Constituyó una medida contraria a la tradición castellana implantada por los Reyes Católicos a través de una ley expedida en 1480, que prohibía el tráfico de empleos por venta o donación. Esta ley nunca fue derogada, motivo por lo cual la enajenación de oficios se hizo de manera fingida.

A través de esta fórmula, un cargo público se hacía privado a perpetuidad y de manera hereditaria (*por juro de heredad*), era transmisible libremente durante la vida del propietario (*inter vivos*) o luego de su deceso (*mortis causa*). El único requisito que debía cubrir el nuevo propietario era solicitar a la Cámara Real la expedición del título correspondiente, que no se podía negar de ningún modo.¹¹

Aunque públicos, los cargos solamente lo eran parcial y limitadamente, pues aún conservaban su esencia patrimonial. De no ser así, no hubiera sido posible su enajenación aunque fuera fingida. El programa de privatización formulado por la Real Hacienda, a falta de un soporte legal, consistió en un ingenioso sistema de recovecos casuísticos. El primero fue en la venta a perpetuidad de un cargo vacante, o que sería creado expresamente para su venta, y que se enajenaba en subasta al mejor postor. Otro procedimiento usual era sugerir al funcionario mismo la compra de su cargo, también a perpetuidad como el anterior, transmisible en vida y heredable. Esta fórmula benefició principalmente a regidores, escribanos y procuradores municipales. Alternativamente se ofertaban bolsas de cargos a través de un agente vendedor, un asentista

¹¹ *Ibid.*, p. 166.

—contratista— que adelantaba el costo de los puestos y luego los revendía para recuperar la inversión.

Tan relativamente públicos eran los oficios, y aún tan patrimonios de la corona, que cuando adelgazaban las arcas reales se procedía a crear cargos muy solicitados con la única finalidad de enajenarlos para que rindieran ganancias, engordando a la administración pública con cargos inútiles. La fórmula de los oficios *acrecentados* fue una de las fuentes históricas de la empleomanía y el aspirantismo tan dañinos en nuestra cultura administrativa, pues hicieron realidad los sueños de una multitud de personas mediocres e improductivas que estando carentes de talentos empresariales, invirtieron sus fondos en un negocio seguro y estable.

Quizá el mejor ejemplar del sentido patrimonial que guardaban los cargos públicos en el siglo XVII, fue el establecimiento de la *media anata* (o pago anual) en mayo 22 de 1631.¹² Consistió en el pago percibido por la Real Hacienda como una contraprestación al nombramiento otorgado a un funcionario durante el primer año de desempeño. Dicho pago sumaba la mitad del sueldo devengado durante ese primer año, de aquí su nombre de media anualidad. En la misma disposición se inició la regulación de los cargos vendidos a perpetuidad. La imaginación rentística de los Habsburgo fue ilimitada, pues la enajenación de oficios se multiplicó a través de fórmulas muy singulares: ventas por una o dos vidas, enajenaciones en empeño y ventas en sucesiones futuras.¹³

Por cuanto a los compradores, fueron todos aquellos que dispusieran de dinero y codicia, a menos que tuvieran limitaciones legales como ser de la nobleza, que estaba impedida para ejercitar profesiones consideradas como inferiores. Aunque muchos de los propietarios fueron los nuevos ricos, principalmente la burguesía urbana local, el clero fue también uno de sus beneficiarios a través de sus corporaciones y servicios asistenciales. Por ejemplo, compradores conspicuos en Sevilla fueron el Hospital de la Misericordia, la Iglesia Catedral de esa ciudad, el Convento de Carmelitas Descalzas, la Hermandad de San Egidio, el Convento de Religiosas de la Concepción Franciscanas, la Hermandad de las nimas y el Hospital de San Onofre. El oficio de Tesorero de la Casa de Moneda de Sevilla fue una propiedad de la Venerable

¹² "Decreto de mayo 22 de 1631, que establece el cobro de la Media Anata. Comisión, cédulas reales y arancel, despachado para la fundación, administración y cobranza del Derecho de Media Anata. Reimpreso en la Imprenta de D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, México, 1766.

¹³ *Ibid.*, p. 172.

Orden Tercera, así como el de Capataz Mayor del Convento de San Pedro de Alcántara.¹⁴

Pero, esos santos varones y piadosas mujeres que dedicaban sus empeños a los asuntos celestiales, ¿estaban interesados en atender los negocios mundanos de la administración pública? No, la adquisición de cargos no tenía más motivo que generar rentas para nutrir las arcas de los conventos y los hospitales, a través de los réditos producidos por los oficios.

De manera similar razonaba la mayor parte de los adquirentes: su objeto primario no era ejercitar el cargo y obtener de tal ejercicio un ingreso como sueldo, sino arrendarlo a una segunda persona que podría desempeñarlo y producir una renta con los excedentes. Muchos ahorros fueron destinados no a labores productivas, sino a la compra de cargos públicos cuyos réditos eran pequeños pero garantizados.

Hacia finales del siglo XVII la monarquía española frenó las privatizaciones de oficios e inició la recuperación de algunos de ellos. Esta reversión, sin embargo, obró también con fundamentos rentísticos porque se cubrió el costo de los oficios a *precios de egresión*, es decir, al precio idéntico que se había pagado en la venta tiempo atrás. Se trató de otro buen negocio de la Real Hacienda, pues luego de varios años de devaluación monetaria se pagaba al comprador con precios pasados y menores. Esta medida fue muy redituable para la corona, que tan pronto recuperaba un oficio a precio pasado, lo vendía de inmediato a precios actuales.

La enfermedad de la venta de cargos se pudo haber convertido en epidemia, tal como se evidenció en la España borbónica tan estatista, y que también recurrió a la enajenación de empleos municipales a partir de 1738.¹⁵ Sin embargo, esta medida fue dictada por la emergencia y la excepción, pues el programa de recuperación hacendaria desarrollado por el ministro José Patiño quedó truncado con su deceso y la crisis financiera se agravó en 1738 con la guerra contra Inglaterra. Además, el tutor político del rey, Filiberto Orry, había recurrido en 1733 al mismo expediente en Francia, y sus antecesores lo habían hecho en 1694 y 1704. Tocó a José de Bustamante y Loyola tener el dudoso honor de ser el primer administrador de la venta de oficios de Felipe V.

¹⁴ *Ibid.*, p. 176.

¹⁵ Torras Ribe, Josep María, "La venta de oficios municipales en Cataluña (1739-1741), una operación especulativa del gobierno de Felipe V", *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1983, pp. 723-747.

El carácter contingencial de tal medida, además de los conflictos que suscitó, produjeron su cesación a poco más de tres años de vigencia. Obraron en su contra los abusos de los nuevos propietarios, tales como la imposición de más cargas por quienes detentaban oficios fiscales o la adjudicación fraudulenta de los arrendamientos municipales por quienes habían adquirido puestos de regidores.

Un régimen mercantil de lo público, sea formal o efecto del disimulo, puede arraigar en grado tal que su erradicación puede ser una tarea difícil, lenta y complicada, y retardar el desarrollo de los frutos de la modernidad administrativa. Y ni las revoluciones son capaces de sacar de cuajo sus raíces, de una manera expedita. Un régimen como el narrado obra contra la normalidad jurídica, la democracia y los derechos cívicos, tal como fue perceptible en 1810 durante la deposición de la monarquía absolutista en España y la instauración de un Gobierno constitucional.

En España, entre 1810-1814 y 1820-1823, la reversión de los oficios enajenados consistió en una tarea repleta de dificultades que obstruyó el ritmo de democratización. A través de una disposición emitida en agosto 6 de 1811, se decretó la reincorporación al acervo público de todos los señoríos jurisdiccionales y todos los derechos públicos privatizados de antaño. Antiguas regalías, tales como oficios y rentas privatizados, fueron reclamados junto con oficios de justicia y los cargos administrativos.¹⁶

En realidad, esta recuperación de oficios constituyó la culminación de una larga odisea que se inició a finales del siglo XVII y cubrió todo el XVIII. Carlos II, que había comenzado los juicios para revertir cargos enajenados, fue secundado por la nueva dinastía cuando Felipe V estableció la Junta de Incorporación para hacer un estudio general de su situación y programar su gradual reversión.

Volviendo al siglo XIX, hay que comentar que en 1816-1819 se expedieron un conjunto de disposiciones que, paradójicamente, estimularon la reversión de cargo y la frenaron temporalmente debido a las indecisiones y titubeos para atacar de frente el problema. Cabe destacar la anuencia real para diferir la reincorporación de cargos, con la prestación de un pago a la real hacienda. Sin embargo, la publicificación de oficios prosiguió gracias a la ratificación de su carácter reversible y, por consiguiente, inalienable: esto es, que la añeja venta

¹⁶ Tomás y Valiente, Francisco, "Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1983, pp. 703, 708.

realizada años atrás consistió en un *pacto de retro*.¹⁷ Con esta medida los antiguos propietarios fueron tratados como simples poseedores.

Parte de las rectificaciones del rey para proseguir la reversión de oficios, obedeció a las protestas de los ayuntamientos locales por el diferimiento de la incorporación, pues juzgaban que enajenaciones hechas por la corona de oficios reales se había extendido a cargos municipales que tenían un contenido público y no eran propios de aquella. Fue así que a partir de 1819, la incorporación de cargos distinguió los propios de la corona y los *oficios de República*.

Desde 1822 los antiguos propietarios pasaron a la calidad de acreedores del Estado y fueron capacitados a solicitar la compensación correspondiente por la desenajenación de los cargos.

En 1741, la recuperación de los oficios municipales fue más difícil que su venta y fueron los ayuntamientos los que tuvieron que afrontar los gastos de la incorporación. Una de las fórmulas de reversión más practicada consistió en la obligación de los regidores recién elegidos de destinar la mitad de su sueldo hasta lograr la liquidación de la deuda. Algunos cargos municipales en Cataluña fueron rescatados luego de 20 años de esfuerzos, pero otros, por carencia de recursos, lo fueron hasta principios del siglo XIX.¹⁸

Francisco Tomás y Valiente cuenta que en *El Quijote de la Mancha*, Sancho Panza externa sus deseos de asumir la corona de Micomicón que estaba poblada por negros para llevarlos a Castilla y con su venta comprar un oficio. Una vez dotado con este patrimonio, lo podría rentar y así garantizar una vida tranquila y al margen de vicisitudes.¹⁹

V

En la cultura administrativa iberoamericana han pululado los *sanchopanzas* que no aspiran a enfrentar el desafío de encarar una empresa productiva, sino vivir en la tibia comodidad de los cargos públicos poseídos como propios. La carrera administrativa puede ser una vacuna para evitar a los aspirantistas y empleómanos. A decir de José María Luis Mora, "la empleomanía por la

¹⁷ *Ibid.*, p. 714-715.

¹⁸ Torras Ribe, *op. cit.*, pp. 746-747.

¹⁹ *Ibid.*, p. 156-157.

creación de empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza".²⁰

Pero así como debemos de estar alertas para no retornar a la apropiación estamental de cargos debidos a la venalidad, debemos cuidar de hacer del principio de méritos y del acceso ciudadano a los cargos públicos un dogma de fe republicana y democrática. Tal como lo advirtió el propio Mora, el título de hombre, y aún de ciudadano, debe ser insuficiente para conseguir un oficio público y hacer efectiva la quimera del derecho de igualdad absoluta.

Mora fustigó que algunos países adoptaron una visión indigesta del liberalismo e hicieron una aplicación miope al nombramiento en los cargos públicos, como en México, convirtieron a la administración pública en un campo abonado al favor, los más viles manejos y el tráfico escandaloso de los cargos.²¹ En lugar del mérito campeó el favor, y en lugar de procedimientos racionales de ingreso existieron las maquinaciones cortesanas que dotaron de puestos públicos a los aduladores y a los ingratos.

Hacia 1847 ya se había institucionalizado el ingreso de funcionarios merced al favor. El saldo fue que en las oficinas hacendarias laboraban empleados que ignoraban la gramática y la aritmética, malhablaban el español y no sabían escribir. La corrupción no se había generalizado, pero existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas, y vivían con lujo y prodigalidad. Lorenzo de Zavala advirtió que "en todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados".²²

Cuando el nuevo milenio está a la vista, los países carentes de carreras públicas aún pueden y deben tomar el paso, y adelantar en el camino del mejoramiento de la administración pública, de la diplomacia y de la administración de justicia.

Las carreras públicas constituyen una síntesis dialéctica, diferente tanto del modo autocrático de provisión de cargos del absolutismo, como de la venalidad

²⁰ Mora, José María Luis, "Discurso sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía". *Mora, Obras Sueltas*. Porrúa, México, 1963 (1837), p. 531.

²¹ *Ibid.*

²² Zavala, Lorenzo de, "Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el Año de 1847", en Zavala, *Obras: el periodista y el traductor*. Porrúa, México, 1966 (1847), pp. 125-126.

estamental de oficios públicos. Las carreras públicas son ajenas a la arbitrariedad omnívora de nominación de cargos y la apropiación privada de los mismos.

En su sentido pleno y moderno, las carreras públicas son inherentes a nuestro tiempo y sólo han sido posibles bajo el Estado moderno cuando se han desarrollado completamente los derechos políticos. Por consiguiente, uno de los incentivos que las han hecho prosperar es que los derechos constitucionales de acceso a los cargos públicos por todo ciudadano, ha sido acompañado por la divisa de la estabilidad de cargo. En la medida en que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de méritos, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el mismo principio.

Aunque las carreras públicas están regidas por el derecho público administrativo, los progresos laborales contemporáneos han hecho que los funcionarios, los diplomáticos y los jueces, disfruten de derechos similares a los demás trabajadores, entre ellos la seguridad de empleo, jubilación, pensiones y hasta la agrupación profesional. Sin embargo, paralelamente al derecho de estabilidad se ha desenvuelto un régimen de responsabilidad y disciplina estricto que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público deshonesto o inefficiente.

La carrera administrativa auspicia el desarrollo de un *cursus honorum* de profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública, el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso y la promoción de personal, y la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad.²³

En contraste a la perpetuidad de oficio de la que tratamos páginas arriba, la estabilidad de cargo está condicionada principalmente por el desarrollo de la carrera. Esto se realiza a través de un programa integral de formación y perfeccionamiento, como es observable hoy en día en España, la cual, luego que se ha desmembrado de los señoríos y recuperado a los oficios públicos, ha establecido a las carreras administrativa, diplomática y judicial.

Una de las características de la carrera administrativa española, que reúne la mayor parte de las cualidades típicas de ese tipo de carrera en el mundo, es que centra su desarrollo en la formación continua. Uno de los rasgos prominentes de dicha formación es que complementa a la preparación universitaria

²³ Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*. Rialp, Madrid, pp. 498-500.

y está focalizada en el entrenamiento aplicado. Igual situación es vigente en la carrera diplomática y la carrera judicial. En todo caso, la formación continua es confiada en una escuela profesional establecida por el Gobierno, a cuyo cargo se pone la selección de los candidatos, su homogeneización profesional, su desarrollo como servidores públicos y su perfeccionamiento. Se trata de una escuela de complementación y aplicación administrativa, diplomática o judicial.

Sin embargo, hoy en día los tres tipos de escuelas podrían tender a interactuar a través de algunos programas comunes para ofrecer una formación más integral al funcionario, al diplomático y al juez. Por ejemplo, en España, los estudiantes de la Escuela Diplomática toman cursos en el Instituto Nacional de Administración Pública, en tanto que los cursantes de este plantel experimentan pasantías en la Escuela Nacional de Francia o el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido.²⁴

VI

Sobre formación de funcionarios, diplomáticos y jueces, se puede decir mucho. Aquí solamente hemos adelantado algunas letras. Tal como se podrá apreciar a lo largo de esta obra, el proceso de preparación de los servidores públicos tiene varias denominaciones, tales como educación, enseñanza, adiestramiento, entrenamiento, formación y capacitación, que aún teniendo singularidades de fondo o de matiz, se centra en el problema fundamental de construir profesionalmente a un funcionario dedicado al servicio del público. En última instancia, esta construcción profesional se resume en lo que Simon y sus colegas consideran como "concienzudos esfuerzos encaminados a mejorar o acrecentar las facultades, destreza o comprensión de una persona, y al desenvolvimiento de sus creencias o valores".²⁵ Así resumido el problema, damos paso a la obra, pero no sin antes ofrecer los créditos a las muchas personas que tanto hicieron a favor de su preparación y publicación.

²⁴ Amaro Guzmán, Raymundo (coord.), *Función pública y democratización en Iberoamérica*. Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, 1990, pp. 81-82.

²⁵ Simon et al., *op. cit.*, pp. 327-328.

VII

Esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo de varias personas. Se trata particularmente del maestro Roberto Rives Sánchez, quien no ha escatimado esfuerzo alguno para apoyar esta obra desde la revisión del manuscrito, hasta los finos toques editoriales, y a quien tributo mi gratitud. Debo mencionar también a Roberto Castellanos Cereceda y Janitzio Guzmán, que colaboraron significativamente con el autor para favorecer la culminación del trabajo.

En los aspectos jurídicos del trabajo mucho ayudaron a mi persona los señores doctores Mario Melgar Adalid y Héctor Fix-Fierro, cuyos consejos y apoyo obraron en beneficio del libro. El apartado diplomático fue sustentado con el apoyo de mi gran amiga, la maestra Patricia Galeana.

Esta obra se publica gracias a la generosa disposición del señor rector de la Universidad de Guanajuato, L.R.I. Juan Carlos Romero Hicks, a quien le externo mi reconocimiento. Igualmente valioso ha sido el apoyo brindado por el licenciado José Luis Romero Hicks, presidente del Instituto de Administración Pública de Guanajuato, que con esta obra inaugura su programa editorial. Mucho se debe la publicación del libro a Carlos Eduardo Hernández Pérez, cuya iniciativa contribuyó en sumo grado a la buena marcha de la edición. Mi estimado amigo el licenciado José Natividad González Parás, presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, se ha unido al propósito común de llevar a imprenta esta obra y de tal modo fortalecer aún más esta venturosa asociación académica, por lo cual le refrendo mi respeto y aprecio. Fernando Valdés asumió la tarea de estampar el libro, motivo por lo cual le externo mi aprecio.

Unas palabras finales de amor para mi esposa Rita y mi hijo Omar Augusto, quienes cotidianamente comparten conmigo las largas jornadas que suscitan mis investigaciones.

*Omar Guerrero
Invierno 1997-1998*

PRIMERA PARTE

IDEA E HISTORIA DE LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

La configuración administrativa del Estado con frecuencia se retrata gráficamente en organigramas que reseñan el modo como están distribuidos sus negocios. A ello contribuye una masa de leyes, reglamentos y manuales, cuyo espíritu está destinado a ofrecer el mapa sistemático de la situación que guardan los asuntos administrativos estatales.

Sin embargo, a menudo el mapeo organizativo y funcional de las administraciones solamente refleja los caracteres más abstractos, dejando ocultos los atributos materiales decisivos para la vida administrativa. El retrato gráfico de la administración pública, por consiguiente, ofrece una espectral imagen de un mundo vivo cuya esencia es un ser humano soslayado a favor de la impersonalidad de la organización. Y, por otra parte, el régimen del personal público es como la economía para la sociedad, una estructura sobre determinante de las emanaciones funcionales fotografiadas en los organigramas.

En esta obra tratamos a la estructura básica que da soporte y sentido a la impersonalidad organizativa y funcional de las instituciones públicas, tanto del Poder Ejecutivo —en su aspecto de lo interior y lo exterior—, como del Poder Judicial. Trata sencillamente del régimen del servicio público representado por el funcionario, el diplomático y el juez.

A la vez, el estudio del servicio público no se aborda de manera integral; se ciñe solamente a la formación profesional de aquellos agentes de los negocios públicos y el modo como su preparación reditúa en provecho del desempeño de las instituciones del Estado.

Capítulo I

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

Tal como lo adelantamos, esta obra no está dedicada al estudio del servidor público en general, sino a explorar el estado de su formación a través de los sistemas universitarios y los establecimientos gubernamentales de formación administrativa. Sin embargo, debemos referirnos al servidor público con miras a su identidad como un agente empleado en los deberes estatales.

Definición del servidor público

Posiblemente la mejor forma de conceptualizar al servidor público, consiste en hacer eco de las experiencias históricas acumuladas que disfrutan de mayor crédito. Estamos pensando en las contribuciones de Alemania, Francia y el Reino Unido.

Es frecuente, con mucha razón, que los trabajos sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. Tal como lo sustentaba Otto Hintze a principios de este siglo XX, “Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad”.¹

¹ Hintze, Otto, “El Estamento de los Funcionarios”. *Historia de las Formas Políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1966 (1911), p. 224.

Es de tal modo, porque desde principios del siglo XX el derecho alemán de funcionarios era el más desarrollado de Europa y el mundo. Alemania es el suelo fértil, primigenio, donde se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados *servidores reales* (*Königliche Bediente*), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de *servidor del Estado* (*Staatsdiener*). Hoy en día se usa la expresión *funcionario* (*Beamter*), que se remonta al siglo XIX, y que un siglo antes todavía refería meramente al servicio real: entonces, el vocablo *Beamter* era la denominación que se daba a un arrendatario de los dominios reales y que ejercía al mismo tiempo poderes de autoridad.²

Cuando finalizaba del siglo XVIII, empezaron a engendrarse en el seno del Estado de policía las nuevas ideas del Estado de derecho, dentro de las cuales los funcionarios mismos se esforzaron por asegurar jurídicamente su estabilidad con arreglo a un derecho propio de los funcionarios. La sustitución del término *Fürstendiener* (*servidores del Príncipe*) por la de *Staatsdiener* (*servidores del Estado*), que se introdujo discretamente en el derecho vigente en los *Länder* (estados) en 1794, contribuyó a fortalecer la idea del Estado de derecho y deslindar más nítidamente la separación entre el príncipe y los servidores públicos.³

Menos ancestralmente, en la antigua Alemania Federal, el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Son funcionarios los que ejercen permanentemente atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo de derecho privado.⁴ Son *funcionarios*, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las tareas económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

² *Ibid.*, p. 220.

³ Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla, 1962, p. 200.

⁴ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972). pp. 331-333.

En Francia, son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública.⁵ Los agentes públicos están sometidos a un régimen derogatorio de derecho común, lo cual suscita para la administración pública obligaciones y derechos particulares.

Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios. El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado: se trata de los servidores de derecho privado, como de semejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sujetos a un régimen de derecho público y, por consiguiente, tienen la calidad de funcionarios.

Son funcionarios los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un *cargo permanente* en una administración pública y por la *titularización*, que consiste en un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.

La noción británica de lo equivalente al *funcionario* en Alemania y Francia, es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil* (*civil servant*). El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según la *Crown Proceeding Act* de 1947, además del nombramiento por la corona, el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios.

En abono de una categorización más rigurosa, la Real Comisión del Servicio Civil (*Royal Commission on the Civil Service*) que estuvo activa entre 1929 y 1931, así como la Comisión Priestley de 1953-1955, adoptaron la siguiente conceptualización: "los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya

⁵ *Ibid.*

remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento".⁶ Esta definición también fue asumida en 1968, por la Comisión Fulton.

Los funcionarios provinciales no son miembros del Servicio Civil, a diferencia de Francia, donde los agentes de las organizaciones descentralizadas del Estado son parte de la función pública.

Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, no supera de ningún modo las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican, a falta de una mejor denominación, como servidores públicos.

El servidor público, en suma: es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata, pues, de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atan al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

Otro rasgo que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se basa en la formación y el perfeccionamiento continuo.

Este concepto tradicionalmente ha excluido a los legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde ha sido permisible hacerlo hoy en día, pues actualmente, junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose, al efecto, nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; y establecer algunos programas y asignaturas comunes con las escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura.

En la actualidad, la noción de servidor público se aplica a los miembros del servicio exterior, de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los estados. Su carácter de vínculo exterior, su

⁶ Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove, *La administración central en Gran Bretaña*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966, p. 38.

formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una creencia errónea sobre su condición de servidor público nacional. En esta obra trataremos su carácter de servidor público del Estado nacional y se destacará al servicio exterior como una carrera administrativa especial y, en cierto modo, ejemplar.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragán la independencia del Poder Judicial. Al efecto, los procesos de formación de estas personas es especial, se realiza en escuelas propias y se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza la idiosincrasia separatista de los trabajadores de dicha administración.

Sin embargo, la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo. Comparten con ellos la misma normación laboral, la misma protección social y los mismos derechos de sindicalización. En suma: quienes se desempeñan en la administración de justicia, al igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos.

La preparación para ser servidor público

La preparación profesional para el servicio público forma parte del sistema educativo nacional de los países, pero es especial, pues está centrada en los conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales que deben tener quienes ejercen la autoridad pública. Se trata de una preparación peculiar destinada a formar a quienes atienden *funciones administrativas*, ejerciéndose cargos públicos cuyo propósito es dirigir, supervisar, asistir y asesorar dentro de los gobiernos.⁷ Un aspirante a servidor público, por consiguiente, debe ser *formado* para desempeñar funciones administrativas materializadas en cargos como los referidos, a los que hay que sumar a los administradores dedicados a las

⁷ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, dos tomos, tomo II, México, 1957, pp. 46-55.

funciones de planificación, administración presupuestaria y financiera, personal y relaciones externas, sea como directores, como funcionarios de estado mayor o como miembros de equipos administrativos.

Por principio se debe determinar, por cuanto a la formación de servidores públicos, cuáles son las capacidades profesionales necesarias para las funciones a desempeñar. Normalmente, la educación profesional de los servidores públicos se sitúa en una etapa posterior de la educación general de una persona, es decir, después de los estudios universitarios. Del mismo modo, independientemente de la estrategia de formación de cada país, con frecuencia el diseño curricular se configura como un proceso integral cuya base es la educación humanística y los estudios en ciencias políticas y sociales. Con una estrategia tal, el servidor público adquiere, al mismo tiempo, la capacidad de generalista en administración pública y la *especialización* en alguna función particular de la misma.

Debido a la variedad de los orígenes universitarios, los servidores públicos con títulos tales como los de trabajador social, abogado o economista, pueden realizar estudios sociales, particularmente de ciencia política, previamente a su especialización profesional. Ya convertidos en servidores públicos, se adentrarán en las materias administrativas que demanden de sus respectivos cargos. Otros servidores públicos, tales como los provenientes de las ciencias naturales y físicas, pueden basar sus carreras en la educación general, así como en los estudios sociales, políticos y administrativos.

Todo lo anterior justifica plenamente la creación de escuelas de administración pública, establecidas por las universidades o los gobiernos, o por ambos. Ellas ofrecen los programas adecuados para la formación de los servidores públicos. Dicha formación puede estar a cargo de la administración pública misma o de la universidad, o por colaboración de ambas, que es lo más frecuentemente. Una cuarta vía ha sido la fundación de establecimientos académicos públicos fuera de las universidades, con un estatuto de derecho privado, y que son dirigidas por fundaciones o patronatos civiles.

Enseñanza universitaria y enseñanza administrativa

En la preparación de un servidor público convergen dos tipos de formaciones distintas, pero complementarias: *la formación universitaria y la formación administrativa*.

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. Sin embargo, a menudo esta formación es abstracta y suele estar aislada de las realidades que tendrán que afrontar los servidores públicos.⁸

La formación que se aporta en la administración pública tiene dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional. En ambos casos, esta formación tiene la ventaja de estar inspirada suficientemente por las necesidades de la práctica y la acción, requeridos en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos. Esta vía educativa, sin embargo, tiene el inconveniente de producir funcionarios muy especializados y genera en ellos una miopía: que el objeto de su actividad en la administración pública se reduce a la función que desempeña.

En las universidades, el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado —el *qué*—, los principios de su comportamiento —el *cómo*— y las causas que inducen a la acción —el *porqué*—; en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer estatal: el *cómo hacerlo*.⁹ En los planteles universitarios el catedrático investiga para enseñar, pero también para su propia preparación; en tanto que el instructor de la escuela profesional es un mero transmisor de conocimientos, no tiene más función docente que la de capacitar para el desempeño.

La enseñanza universitaria prepara al servidor público para comprender el vasto mundo social donde se desempeña y lo hace comprender su propia situación existencial, de modo que el entrenamiento tecnológico sin este contexto vital suele provocar deficiencias de desempeño en perjuicio de la sociedad y en el descrédito del servidor público. No es un secreto que el desarrollo de las escuelas profesionales de servicio público se haya fundado en los progresos investigativos de las universidades, pues son sus catedráticos los que hacen trascender el conocimiento más allá del sustento práctico que otorga el entrenamiento. Los practicantes, por su actividad básica, transmiten conocimientos actuales, pero no los producen.

⁸ Debbasch, *op. cit.*, pp. 356-357.

⁹ Ridley, F.F., "Public Administration: cause for Discontent", *Public Administration*, vol. 50, Gran Bretaña, 1972, p. 20.

El servidor público no está hecho, debe ser moldeado como tal:

la formación es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública.¹⁰

Por consiguiente, como cualquier otra actividad humana de carácter especializado, el desempeño administrativo de los servidores públicos exige una *preparación* que requiere la adquisición de conocimientos, así como los ingredientes sociales que provienen de la moral y del carácter, costumbres y género de vida del país de que se trate.¹¹ Es decir, requiere de una *formación* apropiada para su encargo.

Debido a que dicha formación es parte del universo de la enseñanza nacional, por principio se le concibe como parte de las libertades individuales. Con fundamento en la vocación personal que determinó la elección profesional del caso, el Estado se reserva el derecho de aquilatar la idoneidad académica de los postulantes, avalando la formación requerida y solicitando la comprobación respectiva a través de títulos, grados y diplomas, así como de pruebas y concursos. En ocasiones, tal comprobación es solicitada a instituciones académicas cuyo prestigio así lo atestigüe. Opcionalmente, el Estado puede establecer un plantel profesional propio para participar en la formación del servicio público. Esta participación puede sustituir a los establecimientos educativos de carácter general, prolongar la formación o completar la enseñanza.

Tal como lo ha explicado un pensador administrativo, “el anterior esquema conceptual coincide sensiblemente con la evolución histórica de las soluciones dadas al problema de la formación de los funcionarios, que han solidado seguir la serie: a) de la formación abandonada al medio familiar, al ambiente local y a la iniciativa de cada uno; b) de la formación en las universidades e instituciones docentes secundarias de carácter general y c) de la formación en escuelas o centros especiales para cada una de las clases de administraciones, de servicios o de cuerpos”.¹²

¹⁰ Molitor, André, *La ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*. UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1961, p. 15. El énfasis es nuestro.

¹¹ Jordana de Pozas, Luis, “El centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios de Alcalá de Henares: precedentes del centro”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, núm. 1, Bruselas, 1962, p. 54.

¹² *Ibid.*

De acuerdo con los conceptos formulados en 1962 por el director del Centro de Información y Perfeccionamiento de Funcionarios de España, el proceso de preparación del servidor público para su desempeño se sintetiza en la formación:

La *formación* es la capacitación previa o simultánea al ingreso en la función pública. Su finalidad es la preparación de los futuros funcionarios o bien completar la de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo.¹³

Aunque es aceptado que la formación es un proceso continuo y necesario dentro del trabajo administrativo, existe divergencia sobre si debe iniciarse antes o después de la incorporación al servicio público. La formación es un proceso permanente de preparación de los funcionarios públicos, que no debe restringirse a cuestiones académicas: buena parte de la dosis formativa se adquiere con el ejercicio profesional. Tradiciones administrativas sólidas, como la británica, consideran que este ejercicio es lo fundamental y la enseñanza lo accesorio.

Este concepto de la formación es explicable hasta cierto punto en un país como el Reino Unido, que cuenta con un inveterado servicio civil cuyas consolidadas carreras administrativas, sometidas a procesos de desarrollo, se han convertido en escuelas prácticas de funcionarios en servicio, pero esto no es generalizable en otras partes del orbe.¹⁴ No todos los países tienen carrera administrativa, y muy pocos la detentan con la calidad y el reconocimiento del servicio civil.

La estrategia formativa británica ha merecido ya algunas correcciones, como lo observaremos más adelante, habida cuenta de las deficiencias detectadas y las atinadas críticas, de adentro y de afuera, a que se hizo acreedora. Cuánta razón tuvo el administrativista británico F.F. Ridley, cuando externó que "en el establecimiento de la administración pública como materia académica, Gran Bretaña es un país subdesarrollado".¹⁵

Otros criterios van más allá de la perspectiva británica e incluso desestiman la calidad profesional de la administración pública, a la que restringen a mera ocupación; y la enseñanza es separada de la formación y circunscrita a las aulas universitarias. Se juzga paralelamente, que la enseñanza de la Ciencia de la Administración Pública puede darse a quienes nunca ingresan al servicio, por

¹³ Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Ridley, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

ejemplo, los académicos, que no han proyectado hacerlo como horizonte profesional.¹⁶ Igualmente, la enseñanza puede extenderse a personas alejadas de la administración pública, como los empresarios privados, simples particulares y otros profesionales, para los cuales los conocimientos administrativos complementan su formación cultural general.

El problema central consiste en la conceptualización del servicio público como profesión, que la enseñanza no contenga un carácter meramente ilustrativo y que la formación no conlleve un puro significado autodidáctico dentro del servicio. La clave radica en el modo en que la enseñanza y la capacitación se articulan para preparar a un profesional para desempeñarse con un nivel de comportamiento complejo y superior, que es incapaz de ser alcanzado por un aficionado. El ingrediente primordial de una formación profesional, cualquiera que sea, es una materia apta para ser enseñada: una ciencia o cuando menos un objeto de estudio que se pueda transmitir.

Una vez tratado el carácter profesional del servicio público, se debe identificar el nivel de educación requerido para el mismo, el cual normalmente parte de la formación general y sustancial de la enseñanza de licenciatura, y que entraña la ubicación en un elevado nivel intelectual, así como el sustento en la investigación científica. A partir de la licenciatura, muchos programas de formación para el servicio público se extienden al posgrado, o se ciñen a él. Sin embargo, algunos países cuentan con programas de formación breves, a modo de carreras cortas, que proyectan el inicio de una formación profesional progresiva. La educación superior debe preparar para un nivel de complejidad de desempeño profesional, que en el Reino Unido personifica la *Clase Administrativa*, en Francia los egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA) y en Alemania los cursantes de la Escuela de Ciencia de la Administración.

¹⁶ En los Estados Unidos, Richard Schott, con notorio pesimismo, declaró que la administración pública no constituye una profesión porque no ha inspirado consenso por cuanto a su estatuto de ciencia, sus escuelas no dominan el reclutamiento del servicio público y no existe evidencia de la indispensabilidad de la enseñanza universitaria para el desempeño en el servicio. Tampoco, concluye, su enseñanza ha probado ser superior a la experiencia de los funcionarios en activo. "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects". *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, Estados Unidos, 1976, pp. 253-259.

Sistema institucional planetario de la formación profesional del servicio público

La tradición europea ha propendido a preparar a los servidores públicos en escuelas profesionales de servicio público. Es muy conocido este tipo de planteles, donde destaca singulamente las mencionadas Escuela Nacional de Administración, la Escuela de Ciencia de la Administración, así como el Instituto Nacional de Administración Pública en España y el Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido. Dentro de este país, también labora el prestigiado Colegio del Personal Administrativo, pero como una señalada excepción de esta regla, pues no es una institución estatal propiamente, sino una entidad educativa privada a la que acuden los servidores públicos británicos de alto nivel, junto con una variedad de usuarios de sus servicios docentes.

En otras regiones del planeta, los países que antaño fueron dominio francés han fundado instituciones similares a la ENA, en tanto que aquellos otros que lo fueron del Reino Unido cuentan con instituciones análogas al Colegio del Servicio Civil o del Colegio del Personal Administrativo.¹⁷ La tradición francesa ha inspirado la reproducción de la célebre Escuela Nacional de Administración en varios de los países que antaño fueron sus dominios coloniales, pero también ha influido en otros que no lo fueron, tales como Burundi, Guinea, Camerún, Zaire, República Khmère, Gabón, Haití, Costa de Marfil, Alto Volta, Madagascar, Canadá, Mali, Marruecos, República Centroafricana, Mauritania, Mauricio, Níger, Senegal, Chad, Togo, Túnez y Argelia.

En Brasil, la Escuela Nacional de Administración Pública fue establecida con la asistencia y el modelo franceses.

Por su parte, la tradición británica ha dejado huella en varios países que han creado sus respectivos Colegios del Personal Administrativo. Se trata de Australia, Bangladesh, India, Nueva Zelanda y Pakistán, en tanto que en Sierra Leona existe un Colegio del Servicio Civil.

También dentro de la tradición europea, el Reino Unido ha inspirado en otra gran cantidad de países la constitución de Institutos Nacionales de Administración Pública (INAP), la gran mayoría con un estatuto gubernamental.¹⁸ Las actividades principales de estos institutos es la capacitación de los servidores

¹⁷ International Institut of Administrative Sciences. List of Schools and Instituts of Public Administration, Bruselas, 1980.

¹⁸ La salvedad es México, donde el INAP constituye una asociación civil que subsiste con ingresos propios, además del subsidio que le brinda el gobierno federal.

públicos, además de la actualización y el perfeccionamiento. La relación de los Institutos Nacionales de Administración es muy larga, es la entidad más proliferada en el mundo. Se encuentran en Afganistán, Arabia Saudita, Bangladesh, Birmania, Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Japón, Jordania, Kenya, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Malasia, Nueva Zelanda, Omán, Uganda, Pakistán, Perú, Sudáfrica, Gran Bretaña, Somalia, Sudán, República Checa, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Malawi y Ghana.

En los Estados Unidos predomina la tradición universitaria en la formación de los servidores públicos. La lista de universidades con escuelas en administración pública es larga: están activos una multitud de programas de enseñanza en pregrado y posgrado. Entre otras, destacan las universidades de Harvard, California, Nuevo México y Pittsburgh.

En lo tocante a la tradición iberoamericana, ha tendido también ha desarrollar y multiplicar instituciones universitarias de enseñanza de la administración pública, tal como es apreciable en Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia y México. Sin embargo, a pesar del predominio de esta inclinación, no se debe soslayar la más reciente tendencia hacia la formación administrativa en escuelas profesionales de servicio público, creadas no hace mucho, en colaboración con instituciones de enseñanza superior. Destacan en esta línea, el INAP de Argentina y la Escuela Nacional de Administración Pública en Brasil.

Caso aparte son dos instituciones académicas. Una es la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia, un plantel que reúne en su seno el estatuto de universidad y de escuela profesional de servicio público. La segunda, es la Escuela Brasileña de Administración Pública, cuyo excepcional condición de establecimiento público bajo reglas de derecho privado, ofrece una interesante alternativa para la formación de servidores públicos.

El extenso panorama aquí presentado, no tiene más finalidad que mostrar la notoria importancia que se ofrece en el Planeta a la formación de los servidores públicos, las modalidades que entraña y las opciones seguidas por los países. La formación profesional de servidores públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación en cursos ofrecidos por los gobiernos, o cualquier otra, requiere de la asociación necesaria entre la enseñanza ofrecida por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por las escuelas de formación gubernamentales. Europa misma ha fortalecido a la enseñanza de la administración pública y sus cursos universitarios son muy acreditados, como los que se imparten en la

Universidad de París y en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, así como en la Universidad Complutense de Madrid, por citarse tres casos conspicuos.

La relación de instituciones universitarias de enseñanza de la administración pública es también muy intensa. Casi no existen países en el mundo, independientemente de su desarrollo, que no cuenten con una escuela de administración pública y que ésta tenga un estatuto elevado en el seno de su comunidad universitaria. Es posible que exista un centenar de universidades en el mundo impartiendo pregrados y posgrados, además de otras instituciones académicas y profesionales antes mencionadas, y es probable que los estudios universitarios en administración pública sean los más diversificados y nutridos entre las ciencias sociales.¹⁹

Es normal, pues, que la enseñanza de la administración pública tenga vínculos con la carrera administrativa y que las universidades participen de manera importante en el campo de la gestión pública, particularmente como instituciones de desarrollo de las ciencias y tecnologías gerenciales, en tanto que el Estado debe preocuparse por la formación académica y profesional de sus administradores.

En la medida que la formación de servidores públicos reclama dosis sustanciales de enseñanza universitaria y de capacitación gubernamental, independientemente de la inclinación de los países por ceder la carga en instituciones de educación superior o en escuelas profesionales de servicio público, es evidente que la colaboración entre el sector educativo y el sector público se aprecia como indispensable en favor de la preparación administrativa adecuada.

La necesaria colaboración entre dichas escuelas y las universidades, para articular una adecuada formación administrativa, es patente en todos los países. El mejor ejemplo es el de Francia, donde los aspirantes al servicio público que pasan por la ENA, proceden preferentemente de los Institutos de Estudios Políticos, en tanto que las ENAs de los países africanos efectúan buena parte de sus cursos y actividades con la cooperación de sus universidades. Al mismo tiempo, en Francia también es muy acreditado el doctorado en Administración Pública ofrecido por la Universidad de París y destaca, asimismo, la labor del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas dentro del marco planetario de la cooperación internacional en la formación de servidores públicos.

¹⁹ International Institut of Administrative Sciences. *List of Schools and Institutes of Public Administration*, op. cit.

Hay otros casos significativos, como el Reino Unido, que además de los Colegios del Servicio Civil y del Personal Administrativo, cuenta con la maestría en Administración Pública de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, los estudios en Administración Pública en la Universidad de Liverpool y el antiguo y prestigiado Real Instituto de Administración Pública, ancestro de todos sus congéneres contemporáneos. En Turquía, por citar un caso contrastante, hay dos cursos universitarios en la Universidad de Ankara y la Universidad Técnica del Medio Oriente, y el propio país es sede del Instituto de Administración Pública para el Medio Oriente.

En América destaca el Canadá, que tiene escuelas de administración pública en las universidades de Ottawa, Carleton, York y Victoria, además del Instituto Nacional de Administración Pública y dos Escuelas Nacionales de Administración, una para todo el país y otra para la Provincia de Quebec. Japón, por su parte, tiene dos programas en la Universidad Internacional Cristiana y la Universidad Seki, y un Instituto Nacional de Administración Pública. En Irlanda existe una Escuela de Administración Pública y un Instituto Nacional de Administración Pública. En los Estados Unidos, donde proliferan los programas universitarios en administración pública, labora el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Gerencia Pública (en Nueva York) y el Instituto Nacional de Gerencia Pública (en Washington). Este país, igualmente, es sede del Consorcio Norteamericano para la Administración Pública Internacional y cuenta con el Instituto Ejecutivo Federal para la formación de los funcionarios nacionales.

Formación general y formación especializada

La opción entre la formación universitaria y la formación administrativa, deriva en el dilema entre el *especialista* y el generalista. A favor de la primera opción, se dice que los servidores públicos deben estar especializados para ocupar los cargos que les son asignados. Ello obedece a la tecnicidad de las tareas administrativas, que reclama que cada servidor público reciba una formación adaptada al puesto que desempeñará. Tal demanda de especialización en el oficio determina, por ejemplo, que los funcionarios hacendarios no reciban la misma formación que los servidores públicos de lo exterior o los funcionarios de la administración de justicia.

No obstante esa afirmación, y aún aceptándose que está debidamente fundamentada, se debe insistir sobre la necesaria polivalencia de los servidores públicos, pues la capacidad de adaptación es más importante en la administración pública, que la competencia técnica; y es la formación general la que ofrece mejores garantías que conocimientos especiales, cuando de una carrera administrativa se trata.

La mayor parte de los países se han inclinado por conciliar a la especialización y la polivalencia, aunque la proporción y el equilibrio entre ambos ingredientes formativos nunca son perfectos.

Algunos países son afectos indeclinables por la especialización, como Estados Unidos, donde cada puesto accesible está especificado minuciosamente. Por ejemplo, en 1972 se censaron más de 5 mil tipos de puestos especializados para los que exigían calificaciones igualmente especiales, de modo que cada vez que un servidor público cambiaba de puesto, se sometía a una nueva operación de reclutamiento.²⁰ Es decir, no existe el principio de carrera administrativa.

En el Reino Unido impera el amateur instruido, es decir, un generalista situado en los marcos flexibles y móviles de una carrera administrativa. El generalista es la base del servicio civil y particularmente de su cuerpo de élite: la clase administrativa, a cuyo cargo están los puestos de dirección. El administrador ideal, dentro de la idiosincrasia administrativa británica, es "profano inteligente" que cambiando de puesto dentro del servicio civil es capaz de adquirir una visión global de todos los problemas de la administración pública merced a sus conocimientos y experiencia en el servicio.²¹ La administración pública es concebida como el mentor comunal más competente para formar a sus propios hijos: los servidores civiles.

Sin embargo, una visualización tan antiescolar del servicio público tiene un talón de Aquiles congénito: la incapacidad general del servidor público británico para adquirir las competencias técnicas, necesarias en cada nuevo desempeño. En 1968, el *Informe Fulton* sostuvo que la gran movilidad del servicio civil constituía el obstáculo para la adquisición de la competencia requerida.²² El problema más grave que identificó fue que los mandos de la administración pública británica no podían ser capaces de mover a la máquina administrativa, sin poseer los conceptos y conocimientos básicos respecto a los campos que

²⁰ Dcbbasch, *op. cit.*, p. 357.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 358.

administran, y que se aprenden a través de los sistemas de enseñanza escolarizados.

Cuando la Escuela Nacional de Administración de Francia fue fundada en 1846, los alumnos se repartían en cuatro secciones especializadas: administración general, administración económica y financiera, administración social y asuntos exteriores. El decreto de diciembre 13 de 1957 suprimió a las secciones y estableció la noción generalista.²³ Hoy en día, todos los alumnos adquieren una formación análoga, sin determinación de las tareas que deberán asumir. La antigua tradición de formación especial, se cumple a través de las Escuelas de Minas, Puentes y Calzadas, y la Escuela de Ingenieros Agrónomos.

La aplicación del principio generalista se cumple en equilibrio con la impronta de la especialización, de modo que en algunos ministerios los funcionarios públicos de rango medio son dotados con una formación técnica prolongada a través de escuelas especiales, tales como las de Impuestos, de Aduanas, del Tesoro y de la Policía.

El tipo clásico de formación especializada en el servicio público, lo constituye la diplomacia. Incluso, dentro de los amplios marcos cronológicos que entrañan al Estado moderno, fue el servicio exterior la primera rama de la administración pública en desarrollar sistemas de formación. Páginas adelante nos referiremos extensamente a la formación especializada del servicio público exterior.

El carácter variable del temario de los textos de administración pública, a través del tiempo, reproduce no sólo el paso cambiante de la realidad administrativa, sino el carácter específico de la enseñanza de la administración pública; cuya injerencia en la formación profesional no puede ni debe estrecharse a la preparación para el ejercicio de cargos concretos de la administración gubernamental. La práctica profesional en el servicio público nunca puede ser totalmente rutinizada ni completamente racionalizada.²⁴

Esta aseveración fue corroborada en Francia, cuyo plan de estudios de la ENA en 1945, destinado a la preparación de redactores y secretarios, petrificó a la función pública y obligó a la reforma de 1957 mediante un currículum abierto a una enseñanza más general en administración pública fundada en las ciencias sociales. En esta reforma las asignaturas tecnológicas, antaño básicas, pasaron a tener una función complementaria. Igualmente, en México, la

²³ *Ibid.*, p. 359.

²⁴ Hilling, Hellen, "Public Administration: Study, Practice, Profession". *Public Administration Review*, vol. 26, 1966, pp. 320-328.

carrera de *Perito Empleado de la Administración Pública*, existente entre 1905 y 1917, fue diseñada con un criterio de superespecializado cuyo único prospecto laboral consistía en cargos meramente hacendarios. Esto puede ser, posiblemente, lo que explique su rápida extinción.

No hay que olvidar, en todo caso, que "la enseñanza de la administración pública es la preparación para la acción solvente, discrecional y selectiva".²⁵ En el desempeño profesional del servicio público, los márgenes relativos a la elección de decisiones y la conducta no-racional pueden ser restringidos a esquemas comprensivos de conocimientos y experiencia, y esquematizados en manuales y guías de trabajo, pero no soslayados o identificados absolutamente con estos últimos. El trabajo administrativo comprende un conjunto complejo de variables e ingredientes cambiantes que son influenciados por una cantidad de combinaciones dinámicas, entre personas y circunstancias interpersonales, productos de sus relaciones, que escapan a una formación profesional prefigurada. La formación profesional para el servicio público debe ser indicativa y no estar ceñida al desempeño de un cargo determinado, ni tampoco una seriación de cargos de la misma índole.

Al dilema entre la formación universitaria o formación administrativa, y a la disyuntiva entre el generalista o el especialista, hay que añadir los contenidos dominantes en la enseñanza: la cultura jurídica, las humanidades o los conocimientos políticos. No debemos soslayar los contenidos de las disciplinas contables, y mucho menos la formación especializada en administración pública, que como hemos observado, es suministrada por una multitud de instituciones académicas del mundo.

La cultura poseída por los servidores públicos determinan el contenido de las formaciones que reciben. En 1972, en el Reino Unido se prefería la cultura clásica en la que predomina la enseñanza literaria, pues el 80% de los altos funcionarios adquirió la formación clásica de Oxford o Cambridge. En Estados Unidos, por su parte, el 9% de los servidores públicos hizo estudios en letras; el 16% en ciencias sociales; el 12% en administración de empresas y el 33% en estudios de ingeniería.²⁶ Por su parte, en Alemania Federal era preponderante el derecho, lo mismo que en Francia hasta 1945, donde los funcionarios se reclutaban con base en su cultura jurídica.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Debbasch, *op. cit.*, p. 359.

En el siglo XIX los altos funcionarios franceses adquirían en la Escuela Libre de Ciencias Políticas el fundamento de su formación económica y política, lo que hizo disminuir el predominio jurídico. Actualmente ya no domina la cultura jurídica, sino la formación en economía y política. Ello obedece a que más del 80% de los funcionarios de los grandes cuerpos, egresan de los Institutos de Estudios Políticos, aunque en ocasiones paralelamente realizaron estudios de derecho o letras.

Antes de pasar al siguiente apartado, es conveniente hacer una recapitulación con referencia al papel de la universidad y el gobierno en la formación de los servidores públicos.

La escuela profesional de servicio público consiste en una entidad de formación para la carrera administrativa, instituida por y para el gobierno, por lo cual depende directamente de él. Su objeto consiste en formar al servidor público dentro del perfil de desempeño diseñado por el gobierno, en consonancia a las funciones que realiza. Dicho desempeño es definido por ingredientes de profesionalización en las tareas estatales.

Un ejemplo nítido de la naturaleza de este tipo de planteles, es ofrecido en un centro de formación de servidores públicos de lo exterior: la Escuela Diplomática, cuyo espécimen español es de suyo muy revelador. El papel de la Escuela Diplomática —como cualquier otra destinada al servicio público, ha consistido en adicionar a la mera prueba de admisión por concurso, un período lectivo subsiguiente que complementa lo que el decreto de creación del plantel definió como el imperfecto método de la oposición. “Con ello se revela la conducta activa del Estado que no sólo admite a los candidatos sino que provee a su formación, conhándola a un centro docente propio y especial”.²⁷

No está demás insistir en la distinción habida entre selección y formación, pues la segunda se juzga como indispensable para superar las insuficiencias de la primera. En realidad, un gobierno que solamente atiende las oposiciones permanece en mera condición de evaluador externo de un proceso cuya implementación integral se realizó antes de las pruebas, con criterios ajenos y fuera de su ámbito. En todo caso, la *formación administrativa* es sucesiva y complementaria a la formación universitaria, pero sustancialmente diversa. Un gobierno que se conforma con la enseñanza universitaria, confunde el papel

²⁷ Ochoa Brun, Miguel Ángel, "La Escuela Diplomática de España: pasado y presente". *Cuadernos de la Escuela Diplomática*. Segunda Época, núm. 1, Madrid, junio, 1988, p. 6.

de la universidad y, lo que es más grave, su propio papel como mentor de los agentes públicos a su servicio.

Al respecto, un directivo de una escuela profesional de servicio público, ha argumentado lo siguiente:

Nótese en todo caso que, si el origen del carácter profesional de la diplomacia va históricamente unido a la regulación de una forma estricta de ingreso desde los escalones iniciales de la carrera, la más genuina preocupación del Estado por el atinado reclutamiento de sus diplomáticos aparece precisamente cuando encomienda la tarea a una institución encargada de ordenar sus aptitudes, orientar sus vocaciones y preparar su idoneidad para una ocupación que requiere algo más que el conjunto de conocimientos aprendidos y demostrados en un examen. Un Estado que se limitase a exigir un catálogo de materias de conocimiento y a disponer una prueba que evidenciase su mera posesión, cumpliría sólo a medias su función, porque no pasaría del estadio del examinador que comprueba al del maestro que educa, que entrena. Ello se revela especialmente necesario si se advierte aquí, como es justo, que la diplomacia es no sólo una actividad, no sólo una profesión, sino también un estilo hecho de aptitudes innatas, pero también de virtudes adquiridas que surtan de criterios al quehacer y de dignidad al modo de obrar".²⁸

De antiguo, el reclutamiento y la formación se han confiado en un plantel diplomático, tal como la Escuela Diplomática de París, la Academia de los Nobles (*Academia dei Nobili*) del Vaticano (fundada a comienzos del siglo XVIII por Clemente XI) y la Academia Diplomática de Austria. La formación especial escolarizada es fuente de crédito, tal como es observable en España por cuanto a la profesión diplomática, pues se trata de una institución seleccionadora y docente que testimonia la vocación de la administración pública para evitar la arbitrariedad y la improvisación, y "representa la intención del Estado de participar de un modo activo y creativo en lo que, de no ser así, quedaría reducido a una mera recepción pasiva de aspirantes".²⁹

El nacimiento y proliferación de las escuelas diplomáticas en el mundo, es una manifestación nítida del balance necesario que se debe otorgar a la

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

selección y la formación, y también, de las limitaciones de recurrir sólo a la primera.

Usualmente una formación tal se restringe a los altos mandos de la administración pública, pero además sus tareas se extienden al perfeccionamiento. Esta escuela no forma parte del sistema universitario de un país y los vínculos que establece con él generalmente se realizan preferentemente por la vía de convenios de colaboración; de manera similar, tampoco ostenta el estatuto propio de las asociaciones civiles o corporaciones similares. Frecuentemente las escuelas están incorporadas a los regímenes jurídicos relativos a la carrera administrativa y su papel consiste en formar a los funcionarios públicos profesionales que la integran. Normalmente tales instituciones tienen un estatuto de rango nacional, ya se trate de un régimen federal o unitario.

Ante esta escuela profesional de servicio público, las instituciones académicas de enseñanza en administración pública, y disciplinas similares tales como ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, suelen fungir como productoras de aspirantes al servicio público. La formación administrativa propiamente dicha se imparte en la escuela profesional de servicio público, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento parten de los requerimientos gubernamentales concretos, en consonancia con el desempeño en cargos de la administración pública constituidos como una carrera, como un *Cursus Honorem*. En una escuela tal, se preparan los aspirantes al servicio público que provienen de las instituciones académicas para formar al personal de carrera y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente.

Hay, pues, una clara distinción entre la *Carrera en Administración Pública* —acreditada por los títulos y grados académicos universitarios— y la *Carrera Administrativa en el servicio público*, que en Gran Bretaña se denomina servicio civil y en Francia *función pública*. La Carrera en Administración Pública es aquella que, amparada por títulos tales como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, o licenciado en Administración Pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico, sea de pregrado o de posgrado. La carrera administrativa, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral continua, toda vez que la estabilidad otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa,

en suma, desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública.

La distinción anterior no significa que exista una antinomia entre la escuela profesional de servicio público y el sistema universitario, sino solamente una distinción de índoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidad de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

El desarrollo profesional

Una de las funciones principales de las escuelas profesionales de servicio público, consiste en el desarrollo profesional de los funcionarios públicos dentro de la carrera administrativa. Esta labor se realiza principalmente a través de la educación continua y, dentro de su seno, por medio del perfeccionamiento. Un especialista en administración pública advirtió que:

El *perfeccionamiento* es todo proceso de estudios teóricos o prácticos realizado por funcionarios que desempeñan ya, desde hace más o menos tiempo, un puesto en la administración pública. Su fin genérico consiste en lograr una *puesta a punto* de la formación inicial, exigida como previa al ingreso a la función pública; conseguir una mejor aptitud para las misiones que los funcionarios vienen desempeñando, o una capacitación para tareas distintas a las actuales, de mayor dificultad o responsabilidad. Quiere decirse que el perfeccionamiento viene a hacer de la formación un *proceso continuo*.³⁰

Los estudios previos al servicio, por más completos y prácticos que sean, no ofrecen toda la preparación que se necesita para desempeñar las funciones administrativas. En primer lugar, el dinamismo de las mutaciones de la administración pública producidos por los cambios en los fines, la organización del trabajo, las técnicas y las personalidades de los servidores públicos, harían anacrónicos inmediatamente a los planes de estudio universitarios.³¹

³⁰ Citado por Jordana de Pozas, Luis, *op. cit.*, p. 54.

³¹ Muñoz Amato, *op. cit.*, pp. 79-80.

En segundo lugar, la administración pública entraña la educación recíproca de los servidores públicos dentro del trabajo, con miras a que participen en su programación y actúen coordinadamente en el desarrollo de sus actividades. Son tan numerosas las oportunidades de descubrir y desarrollar el talento del funcionario, y hacer complementarias las distintas personalidades que convergen en el servicio público, que el trabajo en cooperación constituye un estímulo a la educación dentro del servicio.

Es indispensable la educación continua dentro del servicio en la administración pública, pues como lo explicó un autor, "son muy ingenuos los administradores que suponen la posibilidad de verse relevados de tal obligación mediante requisitos de educación previa".³² Con mucha frecuencia, el estímulo del aprendizaje es dado cuando se corrige un error, cuando se estimula el mérito en el trabajo, cuando se soluciona un problema colectivamente y cuando se distribuye adecuadamente el trabajo administrativo. Sin embargo, aunque los procesos administrativos brindan oportunidades de educación continua en cada paso de la cadena de su desarrollo, es necesario que se formalice como un medio de la preparación dentro del servicio.

La experiencia decreta que siempre es necesario instruir a los servidores públicos sobre el trabajo específico que desempeñará, sea a través de un período de práctica antes de asumir directamente las responsabilidades, sea a través de la preparación de preingreso.³³ En la administración pública, por lo general, siempre es necesario un proceso de adiestramiento práctico que, de manera deseable, sea consciente y dirigido. Igualmente, es conveniente que dicho adiestramiento sea preliminar a la entrada en funciones.

El objeto del perfeccionamiento de los servidores públicos de carrera es necesario, porque facilita su adaptación constante a las tareas que deben cumplir. Es también un medio de promoción social que estimula que los funcionarios desarrollen sus capacidades para progresar en la jerarquía, es decir, para prosperar en la cartera administrativa.³⁴

Un aspecto muy relevante del perfeccionamiento, es la incentivación del sentido de progreso social dentro de la administración pública, al mismo tiempo que supone una participación activa del servidor público. Al efecto, la administración pública puede establecer disposiciones reglamentarias, tales

³² *Ibid.*, p. 80.

³³ *Ibid.*, p. 81.

³⁴ Debbasch, *op. cit.*, pp. 350-351.

como primas y posibilidades de promoción. El perfeccionamiento es un mecanismo eficaz de la educación continua que combate a la pasividad, la falta de confianza en los servidores públicos, la elevación del costo de las operaciones de administrativas y la renuencia a innovar.

Es la base de la adaptación al puesto y el aprendizaje del oficio. Facilita la actualización de los conocimientos y las técnicas de acción del ejercicio de los cargos. Esto es posible a través de una mayor difusión de boletines técnicos de las administraciones públicas. Realiza una apertura al exterior y suprime barreras en el interior de la administración gubernamental. Posibilita a los servidores públicos cambiar de sector de actividad administrativa y prepara para nuevas responsabilidades dentro del marco de las promociones de la carrera administrativa.

A través del perfeccionamiento se adiestra al servidor público en su cargo actual, para potenciarlo dentro de una carrera administrativa. Sus caminos son muy variados, tal como desde hace más de 50 años nos lo hace saber la Asamblea de Servicio Civil de los Estados Unidos y Canadá:

InSTRUCCIÓN de grupos fuera del trabajo, a través de cursos, conferencias, visitas de observación, viajes a las unidades descentralizadas de la empresa, demostraciones, prácticas, laboratorios, reuniones, discusiones, institutos, seminarios; instrucción individual fuera del trabajo;

Cursos por correspondencia, lecturas e investigaciones supervisadas, clubes de lectura; programas oficiales con disposiciones especiales de reclutamiento y promoción;

Aprendizaje en los oficios, aprendizaje en las profesiones, internados, estudios y trabajos alternados; instrucción individual en el trabajo;

Prácticas supervisadas, rotación en funciones distintas; recursos;

Bibliotecas, técnicas audiovisuales, manuales, circulación de correspondencia y documentos especiales, publicaciones, participación en sociedades profesionales.³⁵

Todo lo anterior corrobora que el ejercicio del servicio público consiste en un proceso de aprendizaje perenne, que no se limita al adiestramiento en las funciones específicas del cargo que se ocupa. Es indispensable capacitar al servidor público para que pueda ocupar posiciones no sólo distintas, sino también de mayor responsabilidad.

³⁵ Dicha Asamblea estuvo activa en 1941, *Ibid.*, p. 82.

Capítulo II

GENEALOGÍA DEL SERVICIO PÚBLICO: DE LA SERVIDUMBRE A LA PROFESIONALIZACIÓN

El servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno. Sin embargo, sus ancestros, los servidores de la administración pública precedente, constituyeron congregaciones sociales altamente desarrolladas: algunas siguieron una carrera, otras disfrutaron de estabilidad y formación que hoy podríamos llamar “profesional”, y unos más sufrieron del sistema de méritos con sus exámenes y oposiciones. Aunque en términos weberianos no constituyeron propiamente una *burocracia*, fueron funcionarios cuyos rasgos distintivos constituyeron la semilla del moderno servidor público.

Por consiguiente, hemos renunciado a utilizar el término “burocracia”, salvo cuando la fidelidad de la fuente consultada así lo demande, y emplear el de *servicio público* para ser coincidentes con las categorías establecidas páginas atrás, a pesar de que estrictamente hablando ese servicio sólo era *público* de manera imperfecta.

Aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde se incuba su germe: se trata de una *proto-burocracia* porque en los estados orientales no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el patrimonio privado y, los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la heredad personal del monarca. Tal como lo explicó Max Weber,

"el cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera privada y la oficial. Pues la misma administración pública es considerada como una cuestión puramente personal del soberano, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal, que resultaba beneficiosa en virtud de los emolumentos y las contribuciones. Por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío".¹

Dentro de la cultura política occidental, la incipiente separación establecida entre ambos tipos de patrimonio durante el inicio del Imperio Romano, se fue diluyendo en el Bajo Imperio hasta esfumarse en Bizancio. Por consiguiente, resulta una tarea difícil deslindar el carácter *público* o *palatino* de los funcionarios del despotismo oriental, donde está mezclada la servidumbre y el profesionalismo.

Servicio doméstico y servicio público

El despotismo oriental típico y puro nace en Oriente, pero su perfeccionamiento y desarrollo superior lo realizan sociedades situadas en el margen asiático: nos referimos a Roma y Bizancio. A pesar de que la estructura económica romana no era precisamente asiática, pues no se basaba esencial ni mínimamente en el regadío y tampoco le suministraba preeminencia política, pudo aprender, adoptar y adaptar los métodos de gobernación del Oriente. Este suceso histórico constituyó lo que un autor denominó el "traspaso de la divisoria institucional": un movimiento orientalizador que hizo a una sociedad no asiática, adoptar las formas y los métodos de gobiernos asiáticos.²

La historia atestigua como todas las tendencias de sociedades poliárquicas por adoptar una estructura jerárquica estuvieron acompañadas irremediablemente de la burocratización; sucedió cuando un cambio cualitativo desplazó el armazón institucional de una sociedad, que contenía diferentes y autónomos centros de poder, hacia un centro único normalmente soberano y monopolístico.³ Consecuentemente, unidad política y burocratización han tenido una relación histórica específica.

¹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1966, p. 774.

² Wittfogel, Karl. *Despotismo Oriental*. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1966.

³ Weber, op. cit., p. 727.

Roma y Bizancio elevaron al servicio público a su desarrollo máximo y luego lo legaron al Estado absolutista. Tal fue la razón por la cual ilustramos este capítulo recurriendo a ejemplos y datos de romanos y bizantinos. El Imperio Romano configuró un palacio copiado a los persas, que luego fue mejorado por los bizantinos. En el palacio romano se mantuvieron relativamente las distinciones entre los cargos de corte y los oficios públicos, que más adelante en Bizancio casi desaparecerán. Es esta la causa por la cual puede ser estudiado el servicio público oriental como una superación orgánica del simple servicio doméstico y como el desarrollo de un funcionariado que podemos dividir en oficiales públicos y servidores cortesanos. El término "servidor cortesano", o el que emplea Weber: "funcionario patrimonial", constituyen un contrasentido. Sin embargo, como no son propiamente "domésticos" o "cortesanos", no existe otra forma mejor de referir a este tipo de personajes que, siendo primariamente servidores personales del déspota, lo fueron también del Estado.

Los oficiales públicos

La oficialidad pública romana es inexplicable sin el análisis previo de su formación durante el Alto Imperio, ya que en esta época se establecieron las carreras administrativas dotadas con procedimientos formales de promoción y tabuladores de sueldos.⁴ Destruyendo el poderío senatorial, sometiendo a sus miembros a la calidad de funcionarios e incorporando a patricios, plebeyos y esclavos a la administración pública, el emperador se esforzó por "oficializar" a las clases sociales, enclaustrándolas en los cargos del Estado.

Durante el Alto Imperio, el Estado configuró las carreras administrativas atendiendo la estructura visible de clases sociales existentes, que fueron clasificadas en carreras superiores y carreras inferiores. Las primeras eran la carreras senatorial y ecuestre, en tanto que las carreras inferiores estaban constituidas por la carrera civil y la militar. Gradualmente las carreras administrativas facilitaron el traslado del poder, la estimación social y la fortuna, de la cuna, al cargo público. Mediante este mecanismo, el emperador aceleró la capilaridad social para la plebe y los esclavos en el seno de las carreras inferiores, en tanto que a través de las carreras superiores canalizó y controló el poderío de las clases elevadas.

⁴ Homo, León, *Las Instituciones Políticas Romanas*. UTEHA, México, 1958, p. 319.

En Roma se dio el paso decisivo hacia la burocratización, al requerirse, además del linaje y la sangre, el mérito y la lealtad institucional para cubrir los cargos de la administración pública. La carrera senatorial tenía por destino el prestigio y el reconocimiento social, en tanto que la carrera ecuestre conducía directamente al manejo de los ramos superiores de la administración. El sistema promocional tuvo un peso decisivo en las victorias del emperador sobre el Senado.

Otra innovación consistió en la creación de un tabulador de salarios, que vino a contrastar radicalmente con las magistraturas republicanas honoríficas que estaban en decadencia o extinción. El sistema salarial fue al mismo tiempo un arma contra tendencias prebendarias, que aspiraban a usufructuar como negocio los cargos públicos. Pero la innovación fue más allá: el tabulador de sueldos definió con toda claridad el lugar jerárquico que guardaba cada funcionario en la escala oficial, que correspondía con el lugar que ocupaba en la jerarquía social. Las carreras administrativas se desarrollaron aún más durante el Bajo Imperio, convirtiéndose en el instrumento principal para el desarrollo del funcionariado imperial.

Durante el Bajo Imperio, Diocleciano emprendió una reforma administrativa integral que afectó la estructura de las carreras. Fue una reorganización profunda que disolvió la antigua estructura y estableció otra muy diferente que desarraigaba la relación social de clase, con las carreras administrativas. En lugar de las carreras con denominación clasista —“senatorial” y “ecuestre”—, el Estado creó un sistema administrativo que dividió los oficios conforme a las dignidades palatinas. En esta forma, dentro de las dos carreras superiores, los *Clarísimos* y *Perfectísimos*, se encontró apuntalada la jerarquía política y social efectiva: los titulares de los servicios administrativos y los funcionarios superiores del palacio y la administración pública.

El rango superior —*Clarísimos*— incluyó a la nata de la clase superior en la alta jerarquía administrativa del Imperio: los Prefectos del Pretorio, el Maestro de los Oficios, el Prefecto de Roma, el Cuestor del Palacio y los Maestros del Ejército; el segundo rango, los *Perfectísimos*, comprendió a los altos mandos de la administración pública central y regional: los Condes del Tesoro Público y Privado, los Maestros de las Oficinas, los Prefectos de la Anona y los gobernadores principales.

Para la formación de los servidores públicos fueron fundadas dos escuelas especializadas: la *Ministeria Litterata*, dedicada a la formación de cultura en general, que estaba dividida en Escuela de Oficinistas (*Scholae Scriniorum*) y Escuela de Exceptores (*Scholae Esceptorum*); y la *Ministeria Litterata*, reser-

vada al adiestramiento del personal subalterno. Probablemente éstas sean las escuelas de formación profesional del servicio público más antiguas.

Tanto los servidores domésticos, como los oficiales públicos, llegaron a ejercer una enorme influencia sobre el emperador. En el Bajo Imperio Romano lograron imponer el procedimiento de consulta para el nombramiento de nuevos funcionarios, y gracias al sistema corporativo de ocupaciones y la herencia se les permitió manejar la sucesión en los cargos y, hasta cierto grado, la compra de algunos de ellos. Constantino estableció un escalafón por antigüedad y una periodización pensionada de retiros: a los 25 años de servicio para funcionarios patrimoniales, 20 para Prefectos del Pretorio y 15 para altos funcionarios.

Los altos funcionarios de Bizancio integraron un poderoso cuerpo llamado los Arcontes del Lausacum, que gozaba de privilegios especiales y jurisdicción sobre el resto de los oficiales y servidores domésticos; y resolvían las desavenencias entre dignatarios. En los aniversarios imperiales eran los únicos en recibir regalos y en las ceremonias ocupaban los lugares próximos al *Basileus* (emperador).

Los logros profesionales del servicio público romano fueron comparables con aquellos alcanzados por los funcionarios chinos y otomanos. El sistema de exámenes y promoción de la China Imperial y la Escuela de Pajes del Imperio Turco,⁵ constituyeron notorios avances obtenidos por el funcionariado como corporación proto-profesional —sobre los cuales abundaremos más adelante—. En Bizancio, inclusive, el ingreso al cargo estaba precedido por la “promoción solemne”, una espectacular ceremonia a través de la cual el aspirante, ricamente ataviado, era investido como funcionario público.

El servicio cortesano

Como la mayoría de los estados orientales, en el Imperio Bizantino el servicio público constituyó primordialmente una institución palatina involucrada en la corte imperial, más que un servicio estatal. Por su parte, en el Imperio Romano, el funcionariado nunca dejó de constituir primero una entidad pública y después brindar un servicio palaciego. Esta fue la razón por la cual la tradición

⁵ Kracke, E.A., "Bureaucratic Recruitment and Advancement in Imperial China". Dalby, Michael and Michael Werthman. *Bureaucracy en Historical Perspective*. Glenview, Scott, Foresman and Co. 1971, pp. 34-39. Gladden, E.N. "The Otoman Slav Bureaucrats". Dalby, Michael and Michael Werthman, *op. cit.*, pp. 39-45. Weiker, "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform". *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 3, 1968, pp. 451-470.

romana imprimió en Bizancio una característica modular, que le hizo tener una importante diferencia con las sociedades orientales típicas: la existencia de escuelas para formar a los servidores públicos. Tal como fue explicado por un historiador de la administración pública, "esta es una diferencia esencial de Bizancio y los demás estados administrados, con frecuencia, por esclavos, favoritos o aventureros".⁶

En Oriente, el palacio, y principalmente la corte en su seno, constituyeron el modelo histórico del servicio público, pero su desarrollo superior hizo que evolucionara hacia formas superiores de organización. La corte, por su naturaleza doméstica, llegó rápidamente al tope de su rendimiento y sobrevino la esclerosis: la "casa" imperial sólo puede desarrollarse mediante su reproducción extra muros, transcendiendo al palacio y liquidando la estructura doméstica.⁷ Se trata de un proceso de despersonalización relativa de las relaciones domésticas, que sufren la mutación del mero contacto áulico hacia un vínculo administrativo. El resultado fue la constitución de un patrimonio que, si cabe así decirlo, adquirió un matiz público y la administración del patrimonio privado el sentido de administración pública: "en adelante, el servicio del *cubiculum* se convierte en una carrera".⁸

De la misma forma como la jerarquía social bizantina dividió a las dignidades y los oficios, honores y cargos, también la jerarquía cortesana otorgó honores (diplomas) y cargos (edictos) a los eunucos del palacio. En el Imperio Bizantino la "función pública" se confundió con "dignidad palatina": lo que formalmente adscribe a los "funcionarios al *Basileus* más intimamente que si hubieran sido simplemente agentes del Estado".⁹ Los funcionarios son primero "*servidores del Basileus*" y después "esclavos del interés público". Este fenómeno estuvo presente a lo largo de la existencia de Bizancio, en toda la extensión de sus mil años de vida.

Carreras administrativas en el Alto Imperio Romano

China inventó el sistema de méritos; el Imperio otomano ideó la formación administrativa; y Roma discurrió la carrera administrativa.

⁶ Bréhier, Louis. *Las Instituciones del Imperio Bizantino*. UTEHA, México, 1958, p. 134.

⁷ Weber, *op. cit.*, p. 758.

⁸ Bréhier, *op. cit.*, p. 122. [Por *cubiculum* se entendía a los reales aposentos].

⁹ *Ibid.*, p. 134.

El mejor ejemplar de una carrera administrativa en la antigüedad, la representan las carreras establecidas y desarrolladas durante el Alto Imperio. Tal como lo adelantamos, sus dos grandes géneros eran las carreras superiores y las carreras inferiores.

Había dos carreras superiores. La primera consistía en la carrera senatorial, cuyos requisitos de ingreso arrancaban en la cuna senatorial y la disposición de una fortuna de un millón de sextercios. Esta carrera era fuente del reclutamiento para el Senado, el Consistorio, las magistraturas y los cargos superiores en Roma, Italia y las provincias. Tenía tres etapas de desarrollo promocional, comenzando con las fases preparatorias, que eran dos. La primera, conocida como *Vigintivirato*, implicaba el desempeño de tres cargos sucesivos: jurisdicción del estado civil de los ciudadanos, acuñación de monedas de cobre en nombre del Senado, y colegio judicial y policía de ejecuciones capitales. La segunda fase preparatoria consistía en un año de servicio militar como tribuno *tacticlavio*. Continuaba luego con las fases de magistraturas senatoriales, que significaban el ejercicio de cuatro cargos sucesivos: Cuestura (a los 25 años como edad mínima), tribuna o edilidad de la plebe; Pretura (30 años como mínimo) y consulado ordinario o suplente (33 años).

La segunda etapa estaba integrada por el desempeño de tres tipos de funciones, cada una compuesta por varios puestos: funciones cuestoriales: Legados de Los Gobernadores en las Provincias Senatoriales; funciones pretoriales: legados de legiones. Y gobernadores, legados de las provincias senatoriales pretoriales o imperiales pretoriales; y funciones consulares: Prefecto de la Ciudad (*Praefectus Urbis*), miembro de las comisiones ejecutivas de Roma, gobernadores de las provincias senatoriales consulares o gobernadores legales de las provincias imperiales consulares. La tercera y última etapa de la carrera senatorial, consistía en el desempeño de las funciones sacerdotales, particularmente las de Pontífice, Augur, Flamen, Arval y Lupero.

La carrera ecuestre también exigía requisitos de ingreso, comenzando con la disposición de una fortuna de 400 mil sextercios y ser caballero por cuna o por gracia imperial. Esta carrera era fuente del reclutamiento para el Consistorio y los cargos al servicio del emperador. Su desarrollo comenzaba con el ejercicio de una o varias milicias ecuestres, y seguía con la prefectura, tribunado de cohorte auxiliar, y tribunado legionario o de una cohorte de la guarnición de Roma. Luego seguía la etapa ecuestre propiamente dicha, a la que se ingresa a los 27 años de edad, y que se realizaba primeramente en las procu-

radurfas, particularmente en los cargos de Ministro de Hacienda (*A Rationibus*), Maestros de Oficina (*Magistri Scriniorum*), Subprefectos de la anona, vigiles de la flota, miembros ecuestres del Consistorio y procuradores gobernadores de las provincias. Luego continuaba con el ejercicio de las prefecturas de la Anona, de las flotas itálicas, de Egipto, de los Vigiles y del Pretorio (tope de la carrera). Finalmente, también desempeñan funciones sacerdotales, particularmente los cargos de Auspice y Luperco.

Finalmente, entre las dos carreras inferiores hay que destacar a la carrera civil cuyos cargos los ocuparon libertos y esclavos. Aunque no realizaran ninguna función pública, también incluyó a la domesticidad del palacio. Todos ellos eran conocidos como los oficiales (*Officiales*) y ocupaban los cargos de cajeros, archivistas, escribas, asistentes, empleados, obreros de la moneda, pavimentadores, empleados de aguas, empleados de las termas, vigilantes, bedeles, heraldos y porteros.

La gestación del servidor público moderno

El desplome del mundo romano trajo consigo el feudalismo, que constituyó un conjunto social de instituciones totalmente diferentes a las del mundo románico, particularmente debido a la disipación del concepto de Estado. Por consiguiente, el tránsito del régimen político feudal al Estado moderno, representó un proceso de reconstitución de la idea del Estado romano bajo condiciones que habían cambiado sustancialmente.

En la Edad Media, la sociedad feudal produjo por sí misma la semilla de la nueva sociedad, que habría de destruirla; evidentemente también contenía en su seno los gérmenes de la centralización. Pero, ¿cómo pudo producir las semillas de centralización una sociedad cuyas relaciones de conjunto eran tan flojas, tan laxas, tan endebles? Para algunos pensadores, la centralización política y administrativa del Estado moderno brotó de una tendencia universal inherente a todos los estados, que está orientada hacia la racionalización del ejército, las finanzas, la justicia y las comunicaciones.¹⁰ Más particularmente, el carácter centralizado del Estado moderno brotó de la germinación de algunas

¹⁰ Weber, Max, *op. cit.*; Heller, Herman, *Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica*, México, 1963.

semillas *comisariales* provenientes del mundo romano, que sobrevivieron a lo largo de la Edad Media.¹¹

Ambas perspectivas, sin embargo, dejan insoluto el problema central: ¿cómo nace de la descentralización feudal la centralización absolutista y, paralelamente, un servicio público profesionalizado? El problema tiene una respuesta si consideramos que en la Edad Media se mantiene relativamente el principio de unidad política mediante la subsistencia de los elementos fundamentales del palacio romano. La sobrevivencia de esta precaria unidad política se manifestó en una tendencia intermitente a medida que oscilan y se equilibran las fuerzas políticas de la monarquía y de los feudatarios. Igualmente, se debe considerar la persistencia de los gémenes *comisariales* como una supervivencia romana.

El retorno a la domesticidad

En el feudalismo persistieron algunos progresos históricos de las cenizas de la vieja sociedad romana. Uno de ellos fue el palacio que, a la vez, había constituido un legado de civilizaciones precedentes. El palacio feudal, sin embargo, tiene un significado muy diferente a su equivalente bizantino y, por lo tanto, también al romano. En efecto, durante el Bajo Imperio Romano el palacio fue el foco del sistema administrativo central, pero no todo el sistema; en la Edad Media, el palacio fue una pálida sombra de su antecesor y nunca constituyó el centro del sistema, sino el sistema mismo. Además, su carácter central no es sino el remanente de la territorialización feudal de los señoríos políticos, que mantuvieron por sí mismos su proceso administrativo.¹²

El palacio en la Edad Media, en contraste con el palacio romano, no se rigió por el principio de libre nombramiento y temoción, sino por los derechos estamentales de cargo. No obstante, el palacio, como símbolo de unidad monárquica, nunca desaparecerá en la Edad Media: es un progreso social legado por generaciones precedentes, que es aprovechado por las generaciones medievales.

¹¹ Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*. Aguilar. Madrid, 1973. Hintze, Otto, *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente. Madrid, 1968. Schmitt, Karl, *La Dictadura*. Revista de Occidente. Madrid, 1968.

¹² Gladden, N. A., *History of Public Administration*. Dos tomos, tomo I, Frank Gordon, London, 1972, pp. 3-4.

El absolutismo europeo, que comienza a gestarse en el siglo XVI, tiene su cuna típica en suelo francés, y en menor grado en Inglaterra y Alemania. Que Francia sea el suelo clásico donde brotó la monarquía absolutista no es un hecho fortuito, sino una evidencia histórica. Fue allí donde tuvieron lugar los primeros desarrollos del Estado absolutista en su forma precoz; fue en tierra francesa donde el reino merovingio rescató los restos del palacio romano; donde los carolingios intentaron restaurar el Imperio Romano; donde se erigió el Ducado de Normandía, patria de los invasores normandos en Inglaterra; y donde nació y murió la monarquía capetiana.

Pero no sólo en Francia hay indicios de la restauración romana, sino también en Italia meridional y Sicilia: "una manifestación precoz del Estado moderno fue creado en la primera mitad del siglo VIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical del sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático".¹³ Un caso similar fue la Inglaterra normanda, donde existieron rastros de la Roma orientalizada.¹⁴

Las monarquías medievales, desde el punto de vista del Imperio Romano que les precede, constituyeron su restauración, mientras que observadas desde el Estado absolutista, al que anteceden, fueron su precedente.

El reino merovingio representó el primer intento, desde el colapso del Imperio romano occidental, de reunificación territorial en una parte del espacio que éste ocupaba. Las condiciones económicas y sociales en uno y otro, sin embargo, difieren enormemente. El reino merovingio descansó en una economía feudal, es decir, en una propiedad patrimonial con carácter estamental que hizo de los funcionarios virtuales propietarios de los medios de administración.¹⁵ Si en sus comienzos el palacio merovingio se pareció al centralizado palacio romano, con la ausencia de sueldos líquidos y con la gradual desaparición de funcionarios profesionales, terminó por desembocar en el pago del servicio con la apropiación del cargo mismo. Había nacido la prebenda, lo que significó que los poderes de mando y las rentas económicas que le son inherentes fueron apropiadas por los servidores públicos, a través el reconocimiento de un derecho fijo de cargo que legalizó la apropiación.¹⁶

¹³ Heller, *op. cit.*, p. 145.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Weber, *op. cit.*, tomo I, p. 185.

¹⁶ *Ibid.*, tomo II, p. 776.

El palacio merovingio cubrió inicialmente el pago de servicios cortesanos a través de la manutención del servidor doméstico; la comensalidad, sin embargo, inconsecuente con los fines de una administración territorial, dejó su lugar a un pago de especie llamado *congrua*, así como emolumentos y feudos. De este modo, la ausencia de un sistema regular de ingresos produjo un sistema irregular de egresos; el servidor, que primero se apodera del cargo, se convierte luego en un propietario que disfruta también en su beneficio de los ingresos del mismo, que de tal modo se convierten en rentas. El proceso concluyó cuando, mediante el pago con tierra, se convierte en propietario del medio de producción principal, lo que trajo consigo el señorío: el feudatario fue un personaje con señorío que gobernó y explotó a los siervos situados dentro de su feudo.¹⁷

En la administración territorial también encontramos reliquias romanas: condados, ducados y marquesados. Estas circunscripciones, otrora administradas por condes, duques y marqueses, que eran antiguos funcionarios romanos de la administración central, aún conservaron entre los merovingios un leve significado de centralización. Tocará al Imperio Carolingio retardar aún más la feudalización territorial, a costa de conceder prebendas en especie y tolerar la existencia de estamentos.

Del oficio a la comisión

La apropiación de cargos que se realizó durante el feudalismo, provocó un estereotipo del *oficio* romano y el retorno a una antigua institución también románica llamada *comisión*. Aunque el contraste entre ambos ya se anunciaaba en la Baja Edad Media, adquirieron plena distinción conceptual durante la monarquía absolutista que los separó como fenómenos administrativos diferenciados. Su base real fue el contraste entre posesión estamental y función pública: el oficio se había convertido en un derecho rentable que se tenía en propiedad, en tanto que la comisión comenzó a ser invocada como una actividad impersonal ejercida en nombre del Estado.

El oficio consistía en un cargo virtualmente desempeñable tanto en el palacio como en el condado, pero estaba vacío de contenido; no era el ejercicio de una función pública, sino un negocio que producía rentas. De hecho, no era

¹⁷ *Ibid.*, pp. 812-813.

propriamente un cargo, sino un medio de producir beneficios, una propiedad privada que generaba ingresos a su titular.

En una situación tal, el monarca absolutista no podía consolidar su poder frente a los feudatarios sin antes afirmarlo ante los estamentos propietarios de los oficios. Invocando el poder soberano del Estado, creó nuevos cargos en calidad de comisión distintos al oficio no sólo en forma, sino en contenido. Tal como explicó Juan Bodino en la segunda mitad del siglo XVI: “el *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. *Comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de una simple comisión” (...) para que se entienda mejor la diferencia entre oficio y comisión, se podría decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es una cosa que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga”.¹⁸

Este nuevo tipo de cargo no sólo no se fundamentaba en el derecho de empleo, sino en ningún derecho, salvo el del soberano para crear y extinguir a las comisiones. Bodino concibió la perpetuidad y el carácter ordinario del oficio como un doble aspecto institucional, en el que se combinó la objetividad burocrática y la subjetividad estamental; es decir, el carácter público y la herencia feudal.¹⁹

Sin embargo, durante el siglo XVI, los oficios fueron transitando de su condición estamental a un estatuto de función pública, como cuando fueron establecidos en la cultura administrativa románica. Esto explica por qué, aun existiendo en la infancia de la monarquía absolutista oficios poseídos vitalicia y hereditariamente, esta condición fue cediendo gradualmente hasta reconstituirse como funciones públicas.²⁰

La gradual desestamentación de los oficios y su reconstitución como funciones públicas, ha sido la base histórica sobre la cual se ha fincado la carrera administrativa en la cultura política occidental. Esto fue perceptible claramente en la naturaleza discrecional intrínseca en los oficios, comparada con la que fue conferida a los cargos en comisión. En tanto que la comisión fue un reflejo de la voluntad real, el oficio se constituyó en la expresión de poderes discretionales de amplio margen; es decir, la comisión se circunscribe a la estrechez

¹⁸ Bodino, *op cit.*, p. 105. El énfasis es nuestro.

¹⁹ *Ibid.*, p. 106.

²⁰ *Ibid.*

del mandato, en tanto que el oficio ofrece un amplio margen de juicio personal. El comisario fue un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado a la realización de una tarea concreta que no implicara un poder propio, sino la potestad del soberano. El poder implicado en el oficio, convertido en un cargo perpetuo y ordinario, significó que su poder constitúa una prerrogativa del oficial por cuanto funcionario del Estado.

Para lograr la desestamentación de los oficios, fue menester previamente sustraerlos de la esfera privada. Bodino afirmaba que "si las dignidades, comisiones y oficios honrosos se sacan del acervo público para encerrarlos y esconderlos en las cajas particulares, quienes los consiguen por favor o por dinero no se puede esperar que la virtud sea estimada".²¹

La privatización de cualquier cargo público ha consistido en una tendencia contraria a su origen, pues el Estado primigeniamente sólo tenía comisiones como unidades básicas de la administración pública: "en las primeras repúblicas sólo había comisiones porque, dado que el oficial, como hemos dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa (...) la existencia del oficial parece disminuir el poder soberano".²² La construcción de los estados desde la antigüedad estuvo fundamentada en cargos sin derechos de propiedad. Bodino observa que "al comienzo de su desenvolvimiento, todos los estados emplean, no funcionarios ordinarios sino únicamente comisarios, y que toda reorganización del Estado, toda *reformatio* tiene que servirse de comisionados extraordinarios".²³

Aunque en su origen solamente haya existido comisiones, y que los primeros oficios significaran creación de derechos institucionales, en la época de la monarquía absolutista esto no significó que la desestamentación de los oficios debiera producir su conversión en comisiones y la completa eliminación de la organización oficial. Simplemente entrañó que esa desestamentación posibilitara recuperar una función pública reintegrada a la administración del Estado, para constituirse en su estructura estable y permanente, junto con la configuración comisarial más dinámica, flexible y perecedera.

En la cultura administrativa occidental, el comisario es el ancestro del servidor público de libre nombramiento, en tanto que el oficial es el ancestro del servidor público de carrera.

La apropiación de cargos durante la Edad Media consistió en el hurto más grande hecho en contra de lo público: "los principados, ducados, marquesados y

²¹ *Ibid.*, p. 149.

²² *Ibid.*, p. 150.

²³ *Ibid.*, p. 109. Schmitt, *La Dictadura*, p. 72.

condados fueron hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedando país en Europa, salvo Inglaterra, donde, actualmente, estas dignidades no sean hereditarias, de modo tal que el poder de mando y la distribución de la justicia ha venido a parar a manos de mujeres y niños por derecho hereditario; lo que era público se ha convertido en particular, vendiéndose al mejor postor".²⁴

Como poder territorial, el Estado absolutista concentró la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno dejó de dar cabida al concepto de palacio y a los funcionarios patrimoniales.

De la comisión al oficio

Inmediatamente que la estructura económica feudal entró en crisis y el Estado absolutista demandó el monopolio de los medios administrativos, la administración pública inició la etapa expropiatoria de aquello que estaba en manos de los propietarios privados. Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura: el conflicto latente entre el rey y la aristocracia terrateniente, que ocurrió principalmente en los grandes cuerpos colegiados y las localidades, también se extendió a la administración central. Como lo ha hecho saber un pensador administrativo: "Los intendentes, lo mismo que los comisarios prusianos, son también pioneros del Estado de policía (...) de ahí la resistencia que desde el principio mostraron los parlamentos (...) en la instancia provincial radicaba el punto de gravedad del conflicto, pero también en el centro y la periferia del Estado burocrático".²⁵

Pero no sólo Francia y Prusia conocen la institución comisarial; también España —durante los borbones—, Dinamarca, Suecia e Inglaterra emplearon comisarios como instrumentos del absolutismo regio.²⁶

El Estado absolutista constituyó la fase formativa del moderno Estado capitalista, del mismo modo que la *administración comisarial* del Estado absolutista constituyó la fase reformativa de la *administración oficial* del Estado moderno; pues una vez liquidados los poderes feudales, la organización comisarial absolutista fue convertida en una organización oficial. La revolución francesa, que proclamó el nacimiento del Estado moderno y la muerte del *ancien régime*, usufructuó la centralización creada por éste para sustentar su

²⁴ *Ibid.*, p. 150.

²⁵ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, pp. 162-163.

²⁶ *Ibid.*, p. 163.

desarrollo. Un autor explicó lo siguiente: "Como la Revolución Francesa no tuvo solamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de sociedad, tuvo que atacar al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, aniquilar todas las influencias reconocidas (...) pero apartad estos escombros: podréis percibir un poder central inmenso que atrajo hacia sí y engulló en su unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia enormemente dispersas entre una multitud de poderes secundarios, de órdenes, de clases, de profesiones, de familia y de individuos, como diseminadas por todo el cuerpo social. Nunca se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio Romano".²⁷

Finalmente, el Estado moderno resume los progresos alcanzados por el desarrollo de la administración pública a lo largo de su historia. En su seno, la administración pública es típicamente burocrática, monocrática y comisarial. Aunque el personal público ha llegado a constituir la carrera administrativa, e inclusive, lograr cierto derecho de cargo, el Estado se ha cuidado de no reconocer la propiedad vitalicia y hereditaria de los puestos públicos. La administración pública estimula el sentimiento de prestigio de los funcionarios, pero no reconoce prerrogativas señoriales; auspicia el espíritu de servicio, pero no somete a sus funcionarios a una calidad servil.

Hasta aquí hemos navegado solamente en el mar de la cultura administrativa occidental y, si acaso, nos hemos adentrado un poco en las aguas orientales de Bizancio. Sin embargo, las instituciones occidentales estuvieron permeadas continuamente al influjo oriental, y a la inversa, produciéndose un sincretismo administrativo universal. Esto explica por qué el sistema de méritos, hoy en día muy extendido en las carreras administrativas de los países occidentales, así como los programas de formación profesional, hayan sido gestados en la cultura oriental. Estos sucesos se produjeron en China y el Imperio otomano.

China y el sistema de méritos

Los sucesivos imperios chinos son célebres por el sistema de méritos que sirvió de base al establecimiento del mandarinato, una configuración social de servidores públicos cuyo ingreso a la carrera administrativa estaba sujeta a un

²⁷ Tocqueville, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Guadarrama, Madrid, 1969. pp. 33-34.

riguroso proceso de examinación. La representación más nítida del sistema de méritos, que es una de las grandes invenciones de la cultura administrativa de China, fue recogida en el *Tratado de los Exámenes*. Consiste en la primera parte de una trilogía, que complementan el *Tratado de los Funcionarios* y el *Tratado del Ejército*. El segundo fue compuesto entre 722 y 739 d.c.²⁸

El Gobierno chino era presidido por el emperador, que estaba asistido por los tres grandes ministros y los mandarines, que desempeñaban las funciones administrativas. Cada gran ministro encabezaba a los Departamentos de Asuntos del Estado, de la Cancillería Imperial y Gran Secretariado Imperial. Los mandarines ejercían los cargos, que estaban clasificados en nueve grados y se subdividían en dos o cuatro clases.²⁹

Dentro del Departamento de los Asuntos del Estado, se encontraba el Ministerio de los Funcionarios, el cual, al mismo tiempo, estaba subdividido en la Oficina de los Funcionarios, que estaba a cargo de los grados de los mandarines y los nombramientos a los cargos; la Oficina de los Títulos Nobiliarios, responsabilizada de los títulos conferidos a los nobles y los príncipes; la Oficina de los Títulos Honoríficos, dedicada a los mismos; y la Oficina del Examen de Méritos, que estaba responsabilizada de realizar los exámenes para el ingreso a los cargos, así como los exámenes doctorales.

Había tres tipos de exámenes: examen de doctorado; exámenes de selección de los funcionarios; y examen de méritos.

El examen de doctorado, que proveía un diploma que acreditaba el derecho de acceder a los cargos públicos, se realizaban anualmente y versaba sobre literatura, erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares. Consistía en pruebas especializadas sobre letras, clásicos de la literatura china, derecho, escritura y matemáticas. A partir de la ascensión de la dinastía Tang, este examen dejó de ser administrado directamente por el Departamento de Asuntos del Estado, para encomendarse a un secretario auxiliar de la Oficina de Exámenes, creado al efecto. Esta oficina dependía del Ministerio de los Funcionarios.

Además de las pruebas especiales, el examen doctoral comprendía las pruebas efectuadas a los alumnos del Colegio para el Desarrollo de la Literatura, donde estudiaba la familia imperial y los parientes de los altos funcionarios.

²⁸ Rotours, Robert des., *Le Traité des Examens*. Librairie Ernest Leroux. París, 1932. (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLIV Y XLV), pp. 1-53.

²⁹ Rotours, Robert des., *Traité des Fonctionnaires et Traité de l'Armée*. E. J. Brill, Leiden, Netherlands, 1947 (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLVI-L), pp. 23-37.

rios. Sin embargo, las secciones de escritura y matemáticas eran accesibles a los hijos de mandarines de rango inferior y para el pueblo en general.

La aprobación de cada una de las secciones del examen doctoral, acreditaba posiciones y ascensos en los nueve grados de la escala del mandarinate.

El examen doctoral efectivamente daba un derecho de cargo a través de la presentación del diploma, pero solía ocurrir que su poseedor se reservara meramente el título, no ejercitando la función. Para acceder efectivamente a esta función, si su rango era el fijado, se tenía que someter al examen de selección de los funcionarios.

Los exámenes de selección de los funcionarios los presentaban todos los mandarines que detentaban el sexto grado, o un grado inferior, y que deseaban ingresar al servicio. Estaban exentos de este examen los mandarines del quinto grado o superior, que obtenían automáticamente un cargo. Este examen se aplicaba a todos los mandarines que ocupaban el sexto grado, o inferiores. Se trataba de un conjunto de pruebas ejercitadas a través de una convocatoria pública, luego de la cual se otorgaban los puestos a través del nombramiento expedido por la cancillería imperial.

El examen versaba sobre escritura y las disertaciones de los jueces, y se ponía especial atención en el modo de razonamiento cuando se redactaban los trabajos. Sin embargo, se tomaba nota del estado físico del aspirante y de su modo de hablar.

Una vez obtenido el cargo, el funcionario podía optar por otros dos exámenes. El primero era el examen de la *Gran Composición*, establecido en 721, el cual se basaba en habilidades literarias, pues el funcionario debería redactar una descripción poética, una poesía y una disertación. El segundo, establecido en 701, era el examen de *Preeminencia*, y de manera similar al examen de selección de funcionarios, los aspirantes debían redactar tres disertaciones judiciales para que se pudiera aquilatar su manera de razonar y escribir.

El llamado examen de méritos, más que un examen consistía en el control anual que un jefe ejercitaba sobre el desempeño de los subordinados, a través de informes sobre los méritos obtenidos. Si los informes eran positivos, el mandarín era promovido a un grado superior. Las notas preparadas por los funcionarios superiores eran concentradas en las Oficina de Examen de Méritos, y servían para la preparación anual de un expediente que se exponía públicamente y contenía el nivel de desempeño de los funcionarios subordinados, tanto de sus méritos, como de sus deficiencias. De acuerdo con el desempeño, los funcionarios quedaban clasificados en nueve categorías.

A través del examen de méritos se podrían aquilatar cuatro cualidades de los funcionarios: reputación, con base en su virtud y justicia; integridad y circunspección; igualdad e imparcialidad; y diligencia. Además, debía estar dotado de 27 *perfecciones* y llegar así a la más elevada categoría de funcionario *superior-superior*. A medida en que disminuían las cualidades y las perfecciones, los funcionarios se clasificaban en superior-medio, superior-inferior, medio-superior, medio-medio, medio-superior, inferior-superior, inferior-medio e inferior-inferior.

Por ejemplo, quien tomara decisiones contrarias a la justicia, era clasificado como inferior-superior, en tanto que el funcionario que abandonara los deberes públicos en provecho del interés personal, lo era como inferior-medio. Igualmente, quien malversara los fondos públicos era situado en la más baja escala: inferior-inferior.

Tal como lo vamos a observar páginas adelante, los modernos sistemas de méritos en los países occidentales han seguido los rastros dejados por sus ancestros: los mandarines chinos.

El Colegio de Pajes y el Programa de Formación Otomano

El Imperio Otomano estuvo determinado por condiciones históricas muy especiales. Entre ellas, gravitó especialmente la asincronía entre su expansión territorial y la progresión demográfica mahometana. Al mismo tiempo, el avance otomano se enfrentaba cotidianamente a la pervivencia de instituciones sólidas y duraderas, que habilitaban modos de vida distintos a los de la fe de Mahoma. La persistencia de tales instituciones, sin embargo, era una de las condiciones básicas del Islam, tolerante y abierto, y esto encerró al Imperio en una paradoja que amenazaba su existencia y desarrollo futuro.³⁰

El Gobierno otomano tendría lo que hoy podríamos definir como un carácter ampliamente público, y estaba constituido por dos grandes configuraciones organizativas a las que Albert Lybier, a falta de nombre mejor, llamó la *Institución Central Otomana* y la *Institución Mahometana*. En la primera se hallaban los hombres del Gobierno, es decir, quienes manejaban el cetro, la espada y la pluma, en tanto que en la segunda estaban quienes conservaban y desenvolvían la fe, la educación y las leyes del Islam.

³⁰ Lybier, Albert, *Government of the Ottoman Empire*, Cambridge, Mass., 1909, p. 42.

El rasgo característico del Imperio Otomano consistió en la necesidad creciente de nutrir humana y socialmente a ambas instituciones, a través de un procedimiento inusual: el *Devshirme*, que consistió en un reclutamiento racionalizado que se efectuaba a través de un tipo de esclavitud selectiva cuyo objeto no consistía en la explotación de mano de obra, sino en el acceso al poder. Se trató de un sistema de formación único en la historia de la humanidad, a través del cual un imperio engendró y desarrolló a las clases dirigentes del ejército, la administración pública y la Iglesia. El citado autor explicó que, "la Institución Central, como una totalidad, era al mismo tiempo familia de esclavos, institución misionera, sistema educativo, ejército, corte, nobleza y Gobierno".³¹

La categoría social básica de esa institución era el *kul* (esclavo) del sultán (o *Padisha*), que abarcaba desde los reclutas recién integrados al sistema, hasta el Gran Visir, cabeza de la administración pública. Desde el inicio hasta el final no existía emancipación alguna, quedando la vida, persona y posesiones en manos del *Padisha*. A cambio se daba al *Kul* una carrera en los diferentes ámbitos del imperio, así como riqueza, poder y honores.

Los reclutas procedían de círculos sociales diferentes a la fe mahometana, su fuente principal eran jóvenes cristianos cuya edad fluctuaba entre los 10 y los 20 años, eran arrancados del seno familiar de por vida. El reclutamiento refleja el carácter sustancial del imperio, pues se mezclaba la crueldad y la oportunidad única de progreso social para quien, de estar exento de él, permanecería vitaliciamente como pastor o campesino.

El reclutamiento era forzado, se ejercitaba por captura, compra, obsequio y tributo. Se ha calculado que anualmente ingresaban al sistema alrededor de 2,500 infantes. Sin embargo, existían regiones del imperio cuya cuota de niños era muy grande, como Wallacia, que aportaba 600 infantes cada año. Este despojo humano estaba perfectamente organizado: comenzaba en las parroquias cristianas donde los sacerdotes levantaban un censo de los menores, que a las edades mencionadas eran presentados ante los funcionarios imperiales que los seleccionaban y trasladaban a Estambul.

Despiadado e inhumano, el reclutamiento de infantes constituyó una institución aceptada por los pueblos sojuzgados. Muchos padres se sabían favorecidos al posibilitar que sus hijos ingresaran a la Institución Central, donde ascenderían en la escala social y el poder, a pesar de que no volverían a verlos

³¹ *Ibid.*, p. 67.

jamás. No era extraño que muchos padres mahometanos envidiaran el destino de los *Kul*, favorecidos por las oportunidades de promoción. El estatuto social de los creyentes del Islam fue uno de los estímulos más poderosos para el desarrollo del *Devshirme*, pues disponían de poderes, privilegios e inmunidades que eran incompatibles con las aspiraciones totalitarias del poder real, entre otras, el derecho de herencia, la exención de impuestos y el privilegio de acumulación de riqueza. Los intereses de las familias poderosas, cuya fuerza social era incrementada a través de la fortuna, la riqueza y los fueros, no solamente restaba ámbitos gravables el fisco imperial, sino que hacía peligrar el poder del sultán.

La socialización del muchacho significaba la conversión del cristianismo a la fe de Mahoma, lo que entrañaba la adopción de una nueva ley y otra ética de conducta. No se tomaba solamente el cuerpo del esclavo, sino también su alma, que desde entonces estaría al servicio de Alá.

El reclutamiento de esclavos despojó a las comunidades cristianas de sus mejores infantes, cuya vida y fuerza nutrieron el poderío otomano durante varios siglos, pues como lo explicó Lybier, "la Institución Central actuó por siglos como una gran máquina en constante trabajo de conversión".³² Hay un contraste entre el carácter coercitivo del reclutamiento y la suavidad de la conversión, estimulada por la promoción social y el estatus. De hecho, el proceso de socialización tenía un cierto carácter monástico.

No resulta muy difícil detectar en la Institución Central un sentido escolar, pues en un concepto muy amplio fue una escuela a la que se ingresaba y permanecía de manera vitalicia, y que formaba para el Gobierno y la guerra. La formación se basaba en el conocimiento del modo de vida musulmán, pero los reclutas más aptos eran preparados en derecho musulmán e idiomas, además de teología y ética.

Después del procedimiento de selección en las comunidades cristianas, en Estambul se hacía una segunda elección a través de la cual se escogía a uno de cada diez novicios para ingresar a un programa más complejo, cuya base era la formación intelectual, y cuyo destino futuro eran los altos mandos del ejército y los cargos superiores del Gobierno. La segunda selección era definitiva, pues quienes no fueran elegidos permanecían en puestos medios, en tanto que los mejores prospectos ascendían a los más altos escalones del poder.

³² *Ibid.*, p. 92.

El Imperio Otomano constituyó un raro caso en el cual, fuera de la esfera de vida occidental, tuvo un valor decisivo en la vida de una sociedad. Tal como lo explicó Albert Lybier, "El mérito era reconocido en todas partes y regularmente encauzado a la promoción".³³ Hay que destacar que la selección se basaba en aptitudes intelectuales, pero no se menospreciaban las prendas físicas de los muchachos, tanto en vigor como en ser apuestos, pues entre ellos había búlgaros, húngaros, albanos, griegos, rusos, circasianos y hasta franceses, que podían ascender al círculo más estrecho del poder imperial.

La élite de novicios procedentes de la segunda selección, que integraban un grupo de mil 200 a mil 500 reclutas, renovado anualmente por unos doscientos novicios, ingresaban al Colegio de Pajes, pues "el objeto primario del sistema de pajes fue educativo".³⁴ El Colegio preparaba para la guerra y el Gobierno: dentro de las aulas llamadas *Yeni Oda*, cuatro profesores enseñaban a leer, preparaban para entender el Corán, capacitaban para hablar la lengua persa e inducían en la lectura de libros árabes. Para su manutención, los alumnos recibían una beca alimenticia que aumentaba en la medida en que los cursos progresaban. Los estudiantes que desearan dedicarse a la literatura, no a la guerra o la administración pública, eran destinados a estudios más avanzados en esa materia.

Una vez concluidos los cursos, luego de una ceremonia de egreso, de acuerdo con el aprovechamiento mostrado, ingresaban a las cámaras (*Odas*) administrativas donde los más adelantados podían ocupar cargos titulares. Normalmente se seguía una estricta carrera escalafonaria, que podía culminar luego de varios años de desempeño superior, en el cargo de Gran Visir. El escalón más bajo era de escudero, que se ocupaba al egresar del Colegio a los 25 años de edad, luego del cual se pasaba a la Guardia Noble o a las administraciones provinciales. Posteriormente se incorporaban a la caballería, o bien a la guardia imperial: los *Spahis* de la Puerta.

El mérito era la divisa principal de la carrera de los pajes, primero dentro de los cursos, luego en las cámaras administrativas. Paralelamente, el desempeño superior era complementado con sueldos generosos, además de casa y sustento más que adecuados. Las promociones nunca faltaban, pues tanto el belicismo otomano como las ejecuciones de altos funcionarios, siempre dejaban puestos que ocupar. "El sistema entero de principio a fin estaba orientado

³³ *Ibid.*, p. 104.

³⁴ *Ibid.*, p. 105.

a recompensar el mérito y satisfacer completamente toda ambición respaldada por habilidad, esfuerzo y preparación suficiente".³⁵

La tradición del Colegio de Pajes transcendió hasta el siglo XIX, tal como es perceptible en un plantel de enseñanza denominado *Mekteb-i-Mülkiye*, una escuela profesional de servicio público establecida en 1857.³⁶ Se trató de una institución de formación de funcionarios propiamente moderna, un verdadero plantel de enseñanza de la administración pública.³⁷ La *Mülkiye* tuvo una vida prolongada e incluso fue capaz de renovarse casi cien años después, al cambiar en 1946 su estatuto como Facultad de Ciencias Políticas.³⁸

³⁵ *Ibid.*, pp. 118-119.

³⁶ Weiker, Walter, "La Burocracia Otomana: Modernización y Reforma". *Revista de Administración Pública*. Núm. 46, México, 1981, pp. 167-180, p. 173.

³⁷ Molitor, André, *La Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), p. 30.

³⁸ Alderfer, Harold, *La Administración Pública en las Nuevas Naciones*. Edit. Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 163-164.

Capítulo III

ORIGEN DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN EN EL SENO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este capítulo abordaremos la estrategia primordial que fue establecida en el Estado moderno a partir del absolutismo, para encarar la formación de los servidores públicos, haciendo uso del recurso más próximo y adecuado: la administración pública misma.

Los problemas generales en la formación del servicio público

El problema central de la formación de los servidores públicos, hay que buscarlo en la calidad de su desempeño que hoy en día se conoce como *pericia* y antaño como *destreza*, y cuya esencia es el *saber* y el *saber hacer*. La noción esencial de las Ciencias de *Policy* conserva el espíritu formativo dual, donde la razón de Estado y la tecnicidad de implementación se reúnen. Su progenitor, Harold Lasswell, afirmaba que esas disciplinas estaban interesadas en el conocimiento del proceso de hechura de *Policy* y en el proceso de su confec-

ción, tocando a sus profesionales "obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil".¹

Brevemente hablando, el servicio público requiere una formación cuya naturaleza es un desempeño fundado en el interés del Estado y, por lo tanto, fiel a su razón: la *razón de Estado*. Al mismo tiempo, está determinado por una tecnicidad que reclama ilustración y el uso de los procedimientos científicos. La pericia es un cúmulo de capacidades sustentadas en el desarrollo de habilidades, cuyo nutriente sólo puede ser provisto por una preparación donde predomina la carrera a ser ejercitada, pero con la compañía del regir académico. Sin embargo, tal formación no obedece a requisitos abstractos, sino a sucesos históricos cuya esencia es la incorporación del conocimiento científico en forma de tecnología de Gobierno.

La identificación del carácter pericial de la formación del servicio público constituye una categoría histórica, pues es el reflejo de un hecho concreto: la definición del aspecto administrativo del Gobierno, que no es otra cosa que la *implementabilidad* de los asuntos públicos dentro de condiciones altamente complejas, que involucraron la consolidación del Estado moderno en el siglo XVIII. El signo de la implementabilidad es el imperativo de alcanzar objetivos considerados públicamente útiles, a través de actividades que desde entonces fueron tamizadas a través de valoraciones de rendimiento, tales como la optimidad, eficiencia, efectividad, factibilidad y otras más. La implementabilidad, en suma, significa capacidad del Gobierno para traducir sus intenciones en resultados satisfactorios, a la luz de valores públicos sustentados por la utilidad nacional.

La formación del servidor público implica un conocimiento muy próximo de los asuntos políticos, lo que significa que el desempeño administrativo constituye un ejercicio cercano a las lides involucradas en los problemas del poder. Sin embargo, se debe tener un completo conocimiento de las ciencias inherentes a su carrera y que son de mayor influjo en la administración pública considerada como totalidad, así como de aquellas otras que impactan sólo en algunas partes. Un autor que estuvo activo durante el siglo XVIII, hablaba de un grupo principal de *ciencias de primera especie* que estaba constituido por las disciplinas que enseñaban el conocimiento de los negocios públicos, que contribuyen a elaborar ideas sobre el estado en que se hallaban y ordenarlas de conformidad a las circunstancias a que se aplican, y trataban de los resultados que puedan causar. Estas ciencias son la "llave del ministerio" en los

¹ Lasswell, Harold. "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar, Luis F., *La hechura de políticas*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, p. 117.

asuntos del Gobierno, porque facilitan y aseguran su ejercicio e influyen en el conjunto de la administración pública.²

Entre los rasgos sobresalientes del imperativo de implementabilidad, tales como la creación de nuevos perfiles administrativos y la profesionalización del servicio público, destacan otros espacios institucionales de desempeño: son las organizaciones administrativas que han dejado de estar integradas por aficionados y ahora reclaman el ingreso de servidores calificados. El mejor ejemplo de estos nuevos entes, cuyo signo es su índole propiamente administrativa, es la *Secretaría de Estado y el Despacho*. Ella constituye una entidad ejecutiva cuya condición esencial es fungir como cadena de transmisión de la actividad del Estado moderno, cuya naturaleza es la provisión de una multitud de servicios preñados por el imperativo de la prontitud, cabalidad y repercusión.

Durante la centuria señalada, la administración pública asumió una responsabilidad sin precedentes: fomentar la prosperidad material, moral e intelectual de la sociedad, a través de una actividad expedita, completa y trascendente. Siembra y cosecha para hoy, pero el alcance de los resultados deben trascender hacia las generaciones venideras. Conceptos emanados del fomento, como la *gobernación y el desarrollo*, fueron las categorías de la conducta administrativa que representaban la esencia de la Secretaría de Estado.

La índole de la Secretaría es totalmente nueva, pues la variedad de sus deberes y un horizonte de desempeño perennemente mutante, reclaman una cualidad antes inexistente en el servidor público: la capacidad de aprender de la experiencia y la autodidáctica sistematizada, para acumular la pericia necesaria de desempeño. Por este motivo, la Secretaría de Estado y del Despacho no sólo constituye un ente de actividad distinto, sino una academia permanente en la cual el servidor público debe formarse continuamente.

El concepto de *academia*, ampliamente usado en los siglos XVIII y XIX, emergió de los procesos prácticos de formación dentro del servicio y gradualmente se constituyó en programas formales de capacitación administrativa en el seno de las oficinas públicas.

² Donato, Nicolás, *El Hombre de Estado*. Tipografía Popular. Tres volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venezia, 1860]. Tres tomos. Tomo I, p. 345.

La Secretaría de Estado como Academia de Formación Funcionarial

El aspecto esencial de la diferenciación de lo administrativo dentro de lo gubernamental, consistió fundamentalmente en su separación de los procesos jurisdiccionales. Por un lado, la Secretaría de Estado evitó ejercitar cualquier faena judicial, y por el otro, se esforzó por sustraer a los tribunales las competencias administrativas que ejercitaban. Por consiguiente, el establecimiento de las Secretarías de Estado y del Despacho no fue un simple cambio de nomenclatura organizativa sinodal, sino una sensible transfiguración del modo de existir de la administración pública, tal como se puede presenciar principalmente en España.

El concepto de Secretaría de Estado

En la opinión de un servidor público de entonces: “*se parecen las Secretarías a las oficinas del cuerpo humano; porque el oficio de ambas consiste en digerir bien las especies y alimentos, para que a las partes príncipes llegue lo más espirituoso, separando lo superfluo o lo menos necesario*”.³

De manera similar, otro administrador público de aquellos tiempos se cuestionaba lo siguiente:

*¿Qué son las Secretarías, sino academias de la discreción política y una escuela donde se enseña la doctrina que han practicado los grandes ministros? En sus advertencias han de aprender todos a gobernar. De ellas han de salir advertidos los aciertos y condenados los errores, prevenidas las indigencias, cautelados los dubios, y digeridas providencial y cueradamente para lograr el buen fin a que se aspira en las negociaciones.*⁴

En siglo XIX, ideas similares seguían vigentes sobre el concepto de tales organizaciones. Otro autor anónimo discernía que:

³ D.P. de M. y J. *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las Secretarías del Despacho universal*. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo IV, Madrid, 1976, p. 1170.

⁴ Rael de Aguilar, Juan José. *Discurso moral y político en que se previenen las partes más principales y nobles atributos del secretario* (1708). Escudero, op. cit., p. 1151.

*las Secretarías del Despacho son la voz del poder real único. Son la expresión de la voluntad del rey. Son el catálogo de las leyes, sanciones y órdenes promulgadas. Son el depósito de los antecedentes que motivaron toda la legislación vigente. Son el registro de todas las vicisitudes, sucesos y casos que van ocurriendo y diferenciando la época presente de las pasadas. Son el crisol de cuantas reclamaciones y peticiones dirigen al Soberano millones de vasallos. Son el emporio de los intereses, de la fortuna o de la vida de estos. Son el arca de los secretos del Rey y del Estado. Son el centro de dondeemanan, y donde refluyen todas las impresiones públicas. Son el regulador de toda la autoridad. Son, en fin, el tipo estable de Gobierno (...) Ellas solas poseen exclusivamente el tesoro de los datos y principios que constituyen la abstracta Ciencia de Gobernar; y le posee, no en custodia sino en acción que nadie otro puede suplir, porque a nadie más le es dado resolver y escudriñar caudal tan precioso.*⁵

Palabras similares explaya un pensador más, para quien las Secretarías "no son otra cosa que un arcaduz por donde los tribunales deben comunicar su voz al príncipe, y el príncipe la suya a los tribunales".⁶

Hoy en día, muchos de los países del planeta cuentan con administraciones públicas integradas por secretarías de Estado. Éstas, frecuentemente homologadas a los ministerios, tienen sin embargo un carácter peculiar: una alta dosis de carácter administrativo debido a la no-responsabilidad política de sus titulares y el peso decisivo de su naturaleza implementadora. Esto explica por qué las antaño llamadas *Secretarías de Estado y del Despacho*, tienen la cualidad de despachar los negocios públicos e implementar la *Policy*. El origen de la Secretaría de Estado entraña, por un lado, el temprano desarrollo de la estatalidad española; y, por el otro, al enorme desarrollo de su sistema administrativo polisinodal, cuya base administrativa era el secretario. Como ha sido apuntado por un autor, la estatalidad precoz de España fue un suceso de modernidad.⁷

En su origen, las secretarías tuvieron un carácter fundamentalmente político y patrimonial, pues fueron una emanación del servicio real, hasta que con el

⁵ Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824). Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, p. 141.

⁶ Anónimo. *El secretario de Estado y del Despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos* (manuscrito del Siglo XVIII). Escudero, *op. cit.*, tomo IV, pp. 1116 y 1220.

⁷ Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Aguilar, Madrid, 1958, pp. 327-330.

paso del tiempo se convirtieron en instituciones gradualmente alejadas de la persona del rey, dejando en los validos y privados el contacto cortesano personal y más íntimo con el soberano. La institucionalización de la Secretaría de Estado y del Despacho, corrió aparejada con la elevación del secretario a la condición de funcionario público, dejando el servicio personal del rey a aquellos validos y privados.

Antaño estas instituciones se distinguían de las *Secretarías del Despacho*, nacidas en 1621, y cuyo motivo de vida fue el regio requerimiento de ayuda para la "resolución de consultas y el manejo de papeles".⁸ Hay que destacar que el concepto mismo de *Despacho* surge del propio oficio, más que disposiciones formales y previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, en el sentido anotado, con un fuerte acento administrativo o gestionador.

La gradual ascensión de prestigio y utilidad de la Secretaría del Despacho, acredita que los antiguos Secretarios de Estado en vacancia aspiraran y obtuvieran tan prestigiado cargo y así, con el tiempo, de la fusión de ambos oficios surge el Secretario de Estado y del Despacho. La índole de su objeto y funciones eran los de considerar, reconocer y acelerar cuantas consultas se elevaran al rey, tanto de sus ministros, como de ministros del extranjero, en lo negocios relativos a justicia y gracia, gobierno, policía, guerra y estado. Oía de todo, se informaba de todo y llevaba todos los asuntos al soberano; le trasmittía el contenido de las materias, hacia presentes las circunstancias, reflexiones, acuerdos y determinaciones, así como los antecedentes de los asuntos; y las causas que las fundaban, para excitar la real resolución para el mejor resultado de sus decretos.⁹

Un historiador de la administración pública, explicó que la creación de estas Secretarías de Estado y del Despacho "tendían a dar mayor vigor y fuerza al Poder Ejecutivo, y llevar cada vez más rapidez al impulso de la dirección central de los negocios de cada uno de los extremos de la máquina administrativa".¹⁰

⁸ Escudero, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del Despacho*, tomo I, p. 254.

⁹ Anónimo, *El secretario de Estado y del Despacho instruido. Su origen en España, sus funciones, ejercicio, máximas y manejos*, op. cit., pp. 1116 y 1220.

¹⁰ Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración pública de España*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976 (1851), p. 190.

Surgimiento y desarrollo de la materia administrativa

En paralelo al establecimiento de las nuevas instituciones, se dio un formidable impulso a las Ciencias Administrativas como nutriente académico del arte del Gobierno y como disciplinas gerenciales. El ímpetu reformista que inundó a Europa durante el siglo XVIII incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, a partir del concepto de *Policía*.¹¹ Esta categoría sintetizaba la esencia de la idea de administración y entrañó paralelamente la noción del arte gubernamental como talento gerencial. La expresión aplicada de esta idea nació del imperativo de una mayor gobernabilidad, a través de una nueva organización administrativa cuyos titulares alcanzaran cierto grado de profesionalización administrativa. Así, en contraste al carácter laberíntico e intrincado del sistema polisinodal abandonado, el rey "puede servirse más eficazmente a través de secretarios dotados de capacidad de gestión y libertad de movimiento".¹²

Durante el siglo XIX la idea singular de policía se convirtió en la *materia administrativa*. Tal como lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales".¹³ La prestación de estos servicios, que implica la organización de una administración pública estable, reclamó al mismo tiempo la formación de peritos que estuvieran a cargo de los mismos.

La simbiosis del Secretario del Estado y el Secretario del Despacho, que significó la acentuación de lo administrativo dentro de lo gubernamental, y

¹¹ En Alemania, Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz policía (*Policey*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Con respecto al segundo, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos". Por su parte, la Ciencia de la Policía (*Policey-Wissenschaft*) era aquella cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar a sus fuerzas interiores. Justi, Johann Heinrich Gottlob von, *Elementos generales de policía*, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel, Barcelona, Año 1784, p. XI.

¹² Escudero, José Antonio, *op. cit.*, tomo I, p. 287.

¹³ Oliván, Alejandro. *De la administración pública con relación a España*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1954, p. 79.

especialmente ante lo jurisdiccional, impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del alto servicio público, en materias de policía, asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la capacitación del funcionario en el arte de la elocuencia y la escritura.¹⁴

El concepto de Secretaría de Estado y del Despacho acompañó al desarrollo de la teoría de la construcción del régimen político.¹⁵ La fabricación del régimen era visualizada como un procedimiento técnico peculiar, que facilita alcanzar el éxito en semejante empresa. La organización gubernamental del Estado, en consecuencia, implicaba la tecnicidad por la cual el gobernante funge como el artesano constructor de un Estado en perenne proceso de edificación, y cuyo papel consiste en hacer transitar al pueblo de una situación caracterizada por la irracionalidad, a un orden racional. A la técnica política y la racionalidad debe sumarse la *ejecutividad*, que consiste en el apego disciplinado de la administración pública al funcionamiento técnico, y a las tres hay que agregar a la noción de pericia, como un requisito de implementación.

El concepto de pericia dominó en la reforma de las Secretarías de Estado y del Despacho, y ella fue en esencia el espíritu que la animó. La especialización que entrañaba demandó que los diversos ramos administrativos alcanzaran un mayor grado de desarrollo profesional. No obstante la irrupción de nuevos campos del saber administrativo, antiguas profesiones como la abogacía y la contabilidad no pasaron al olvido ni mucho menos. Particularmente, la añeja profesión del abogado no fue confinada a la administración de justicia, sino especializada a los delicados deberes a cargo de la Secretaría de Gracia y Justicia.

En el siglo XVIII se meditaba que: "en la Secretaría de Gracia y Justicia, su mismo apellido nos informa que así el Secretario como los oficiales deben ser muy instruidos en la Jurisprudencia; porque ¿que ha de entender un imperito sobre el recurso que una parte introduce de una sentencia del Consejo en materia de mayorazgos, retenciones y otros puntos semejantes? (...) a esta

¹⁴ El planteamiento referente al imperativo de la definición apropiada de lo administrativo, encuentra en sus raíces en la policía, tal como lo adelantamos. Von Justi, de quien tratamos arriba, hizo la primera exposición científica de definición, a partir de la distinción entre policía y política. La primera fue ya definida, ver una nota precedente; de la segunda, decla que "la política tiene por fin la seguridad de la república tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas". Von Justi, *Elementos generales de policía*, op. cit., p. XII.

¹⁵ Schmitt, Carl, *La dictadura*. Revista de Occidente. Madrid, 1968, pp. 40-43.

Secretaría con particular razón deben destinarse no sólo jurisperitos, sino jurisperitos de exquisita habilidad".¹⁶

Lo anterior correspondía con la sugerencia de un autor anónimo, activo en 1824, quien proponía que cada Secretaría del Despacho contara con personal calificado y especializado. Por cuanto a la Secretaría de Gracia y Justicia, el reclutamiento debía basarse en la experiencia y por consiguiente buscar el ingreso de antiguos funcionarios de las audiencias, así como alcaldes del crimen y alcaldes mayores, además de antiguos catedráticos de derecho civil y derecho canónico y, obviamente, de abogados acreditados.¹⁷

El servidor público como perito administrativo

La definición de la materia administrativa dentro del concepto de Gobierno, fue poderosamente impulsada por un ánimo de profesionalización del servicio público. Sin embargo, la estrategia escogida fue diferente según el país del caso. En los principados alemanes proliferaron los cursos universitarios en *Ciencias Camerales*, en tanto que en España menudearon decálogos sobre la enseñanza del arte del Gobierno. El eje de tales decálogos era la dotación de capacidad pericial a los secretarios del Despacho y sus colaboradores, dentro de un concepto integral de formación profesional. Esta capacidad pericial significaba el desarrollo de facultades propiamente profesionales, que hablan del abandono de antiguos conceptos del empleo público como actividad casual de aficionados. Semejante tendencia, por un lado, significó la toma de conciencia de las limitaciones del empirismo en el ejercicio de las tareas gubernamentales y, por el otro, la necesidad imperiosa de formar profesionalmente a los servidores públicos.

En realidad, la toma de conciencia de las limitaciones del aprendizaje empírico consistió en una formidable crítica, pues se pensaba que la práctica sin principios era un hábito que mezclaba aciertos y desaciertos. Como lo explicaba un anónimo autor, "sin estos fundamentos, la práctica será un ejercicio incapaz de producir ciencia e ilustrar el entendimiento".¹⁸ Este

¹⁶ D.P. de M. y J., *La ciencia vindicada de los plumistas y definición de las secretarías del Despacho Universal*, op. cit., tomo IV, pp. 1178-79.

¹⁷ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del Despacho*, op. cit., p. 160.

¹⁸ Donato, op. cit., tomo IV, p. 1172.

problema era de suyo complejo, pues el hecho de que un servidor público no hubiera pasado por las universidades y los únicos libros que abriera fuera los que tuvo que copiar, difícilmente le prepararía para entender "una consulta llena de doctrina, un proyecto intrincado y compuesto de sútiles pensamientos, y una resolución grave que contiene más espíritu que palabras". Tal es la naturaleza del contenido de los expedientes administrativos: por consiguiente, no es lo mismo escribir que entender lo que se escribe y es menester, por lo tanto, estudiar las ciencias del Gobierno.

Las limitaciones de la práctica antiguamente eran superadas con el estudio de la teoría política, que ofrece los principios y las reglas sobre las costumbres, enseñaba el modo de gobernar a los cuerpos políticos e "investiga y examina cuál es el mejor sistema posible (...); y últimamente, ella prescribe reglas para dirigirlo, según las circunstancias que imagina".¹⁹ La mera práctica es larga, penosa y ciega, llena de dudas la acción del gobierno y no señala los rumbos de la precisión. El político cuyos conocimientos se restringen a la teoría, suele engañarse y errar en la aplicación de las reglas; "la práctica sin principios es esclava de los sucesos, que no sabe prever ni dominar". La mera práctica deriva en la imitación y conduce a la experiencia al obrar. El servidor público debe tener el conocimientos de los principios, el estudio de buenos modelos y la experiencia en los negocios.

La pericia administrativa

La facultad pericial era conocida como *destreza* a mediados del siglo XVIII; un autor decía que "las palabras oficiales, en los que son de secretarías, quiere decir (a mi entender) hombres diestros; esto es, que sepan desempeñar con acierto una obligación que les constituye un empleo (...)"²⁰ Un tardío manuscrito pedagógico recoge la esencia de la destreza como sinónimo de pericia, cuando explica que "consiste en poseer su ciencia". Este dominio es privativo de las secretarías, cada una tiene su ciencia peculiar que dirige y maneja su propia "universalidad". La pericia resume a "la ciencia de gobernar bien".²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁰ Prado y Rozas, Antonio, *Reglas para los oficiales de las secretarías y catálogo de los secretarios del despacho, y del consejo de Estado* [1755]. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, p. 26.

²¹ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho*, pp. 158-59. Las cursivas son del original.

Por consiguiente, no es lo mismo la pericia en una secretaría que en otra, donde los objetos y funciones respectivos son de índole diversa y, por consiguiente, las pericias respectivas son de suyo distintas.

En el mismo sentido, Lorenz von Stein explicaba que en los asuntos administrativos rige el "criterio de oportunidad", el cual determina que la administración pública debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumirse frente a una diversidad de factores sociales, una forma especial concordante a la naturaleza de sus diversas responsabilidades; y dentro de la vida real del Estado, cada ministerio crea su propio organismo administrativo, diverso al del resto de los ministerios.²²

La pericia, según un anónimo autor, está integrada por la *Teoría*, la *Práctica*, la *Cautela* y la *Precaución*.²³ La Teoría consiste en el conjunto de disposiciones legales que rigen el negocio del ramo respectivo; la Práctica se constituye por los métodos, las maneras y el mecanismo con que se ejecuta lo mandado; la Cautela es la penetración de lo que sagazmente se procura descubrir; y la Precaución es el don de la previsión y oportunidad en la resolución, antes de comunicar y sancionar los mandatos.

La estrategia de formación de los servidores públicos a través de manuales de pedagogía administrativa, se refleja perfectamente en el anónimo titulado *El Secretario de Estado y del Despacho Instruido*, un manuscrito preparado durante el siglo XVIII. Del mismo género es la obra de Antonio Prado y Rozas: *Reglas para los Oficiales de las Secretarías y Catálogo de los Secretarios del Despacho, y del Consejo de Estado*, que estaba destinada a la formación de los oficiales administrativos de rango medio. Prado y Rozas había sido oficial en las Secretarías de Estado, y de Guerra en España. Tal como lo explicó, su trabajo era el ensayo preliminar de una obra más acabada cuyo objeto sería la formación práctica de los servidores públicos.²⁴

El objeto de esos manuales de pedagogía administrativa era el desarrollo de las cualidades de desempeño de los servidores públicos que se desempeñaban en la Secretaría de Estado y del Despacho, tales como el ingenio, memoria, buenas costumbres, prudencia, fidelidad y discreción. Pero todas estas cualidades eran insuficientes sin el desarrollo de una formación propiamente académica y profesional, que produjeran la pericia. El secretario, por lo tanto,

²² Stein, Lorenz von, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1897, p. 37. Las cursivas son del original.

²³ Anónimo, *Memoria sobre las secretarías del despacho*, pp. 158-59.

²⁴ Prado y Rozas, *op. cit.*, p. 134.

no está hecho, debe ser formado, y al respecto existen las máximas del aprendizaje del arte del Gobierno, a saber: la enseñanza de los doctores que dominan las materias del Gobierno; la lectura de las historias y los tratados políticos, la experiencia propia.²⁵

El currículum del adiestramiento del servidor público

La formación del servidor público se basaba en la "ciencia" que posee, cuyo currículum de materias incluía el aprendizaje del latín, italiano, francés, historia, tratados y convenios internacionales, geografía, derecho natural y de gentes, y derecho público. Pero destaca particularmente el sentido aplicado de este currículum, cuyo acento está puesto en el dominio de historia, que como memoria del pasado advierte sobre los errores anteriores para prevenirlas en el futuro; la historia es entendida, y usada, como un conocimiento acumulado, como "una doctrina con los hechos antecedentes, para los venideros (...) son reglas ciertas de los sucesos presentes y futuros".²⁶ El Secretario de Estado y del Despacho debe conocer tanto las buenas como las malas historias, las primeras como objeto de imitación, las segundas como alertas del error. La historia es el piloto para, como experiencia del pasado, dirigir el presente.

Un pensador de aquellos tiempos hablaba de las *ciencias de la primera especie*, como las inherentes al oficio del ministro: filosofía natural y filosofía moral, que ayuda a entender las costumbres y los genios de los pueblos, y sirven de fundamento a la tercera disciplina: la moral.²⁷ Esta es el resorte de la administración de justicia y mira al establecimiento de las leyes y máximas del Gobierno. La moral era concebida como el arte que enseña a gobernar bien al ser humano por sí mismo. Ella instruye sobre el modo de alcanzar al buen Gobierno, se refiere a cualidades de los estadistas tales como la prontitud en la expedición de los negocios, la elocuencia, el método del ejército del Ministerio y el discernimiento cabal, así como la precisión de juicio.

También invoca a las *ciencias de la segunda especie*: filosofía en sentido laxo, matemáticas, metafísica, lógica y retórica, a las que juzga tan importantes

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Anónimo, *El secretario de Estado y del despacho instruido*, pp. 1273-1274.

²⁷ Donato, *op. cit.*, tomo I, pp. 348-349.

como las de primera. Ello obedece a la índole del cargo público, principalmente en lo incumbente al papel de la metafísica y la lógica.

En suma:

Es cierto que el empleo del hombre de Estado (...) consiste en las operaciones del entendimiento, y por lo mismo, se debe decir que le constituye, le forma y perfecciona, y por este motivo no debe aplicarse más que al conocimiento de las cosas para el bien del Estado, a investigar los medios que puedan proporcionarle este fin, y, por consiguiente, a establecer las máximas necesarias para exponerlas al Gobierno.²⁸

Esas máximas deben ser el producto de la meditación y la combinación de pruebas para hacerlas admisibles, y acto seguido perseverar en las medidas que dicte la prudencia para asegurar su práctica. Requieren un riguroso examen de las causas de que proceden y de los efectos que producen; del examen de las circunstancias que concurren, como "coyunturas del tiempo", y de las condiciones que dictan su aplicabilidad. Son la metafísica y la lógica las que ilustran el entendimiento, que es inherente al oficio del servidor público.

El papel de la retórica y la elocuencia

Una mención especial requieren las aptitudes activas de los secretarios, particularmente la retórica, "porque es una ciencia integral de la lengua latina, como porque es la ciencia del bien hablar y del escribir con elegancia. La escritura es el espejo del entendimiento, en el cual se mira y reconoce permanentemente el ingenio feo o hermoso del que escribe".²⁹ Otra prenda que ha de adquirir el Secretario del Despacho es la elocuencia, "para medir sus palabras y oír fácilmente a los que recurren a sus expediciones. La facultad de la audiencia en un ministro, especialmente en un Secretario del Despacho Universal, es una virtud que suple muchos defectos".

El uso de la retórica como base de una habilidad discursiva desarrollada por el servidor público, ha sido recientemente recuperada en el análisis de *Policy*. La retórica, que era el arte del discurso persuasivo entre los antiguos, poste-

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Anónimo, *El secretario de Estado y del Despacho Instruido*, pp. 1273-1274.

riormente fue observada como una búsqueda lejana y peligrosa, motivo por la que fue rechazada y olvidada. "En este sentido, se intenta reconstruir el análisis sobre la base de categorías retóricas —se visualiza al análisis como un productor de argumentos, capaz de distinguir entre buena y mala retórica— (...) no es dañino el uso de habilidades tradicionales".³⁰

Una de las habilidades más apreciadas en la formación del servidor público, es la cualidad de la persuasión oral y escrita. Si la primera cualidad de un ministro es el conocimiento de las materias de administración pública, debe tener entendimiento y comprensión de su trabajo para proponer y objetar sobre cualquier negocio. Los asuntos públicos se tratan de tres modos: mediante diálogo, por junta y a través de la arenga.³¹ La parte del diálogo es sumamente relevante porque se refiere a las cualidades de persuasión y argumento; se define al diálogo como un discurso sostenido por varias personas que se preguntan y responden reciprocamente, y que a través de la mutua exposición de sus sentimientos consiguen aclarar un punto que, antes de la discusión, era dudoso y con dificultades. En el diálogo los interlocutores preguntan, responden, prueban, conceden, refutan y apoyan lo propio, o lo de otros.

La experiencia administrativa

La formación para el servicio público ha puesto notorio énfasis en la experiencia acumulada, así como en el aprendizaje vivo de las faenas administrativas cotidianas y elevado a la Secretaría de Estado al estatuto de academia práctica. La pericia supone un conocimiento aprendido y, por consiguiente, la experiencia tiene un valor principal en el desempeño del servidor público. La sabiduría nace del estudio, en tanto que la experiencia procede del conocimiento prudente; la primera se refiere a las cosas universales y perpetuas, la segunda a las acciones singulares, suministra un sentido de aplicación, y se perfecciona con el uso y el ejercicio. La ciencia y la experiencia brindan la pericia que hace que el mejor Secretario de Estado y del Despacho aplique con viveza, escuche con tolerancia, solicite con atención, disimule con sagacidad, obligue con liberalidad, persuada con razones, convenza con la experiencia, resuelva con

³⁰ Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*. Yale University Press, 1989, p. XII.

³¹ Donato, *op. cit.*

prudencia y despache con celo. He aquí lo que nuestro anónimo autor explica son el "mismo ejercicio", es decir, el tipo de desempeño.³²

Un buen ejemplo del carácter académico de estas organizaciones, lo representa la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España. En opinión del virrey, Segundo Conde de Revillagigedo, "la Secretaría del Virreinato ha de ser ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino, en la constante propiedad y prontitud de sus labores, en la custodia del sigilo mas profundo, en la conducta irrepreensible de sus dependientes, y en la paz, armonía y unión más estrecha y recomendable".³³ Para el Archivo General sus cuidados no fueron menores y ordenó que los duplicados de las disposiciones del rey se encuadernaran en colecciones especiales según el oficio de los diversos funcionarios de la Secretaría y arregladas ordenadamente en el archivo histórico, "pues ellas han de ser libros manuales de estudio prolijo a que han de aplicarse los oficiales de la Secretaría para el desempeño de sus obligaciones".³⁴

Esta experiencia virreinal se extendió al México independiente, tal como se constata con la organización de academias en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a principios de 1854, cuyo objeto fue el restablecimiento de los procedimientos administrativos de antaño, fundados en "una ilustrada experiencia".³⁵

Las *academias* eran sesiones formales de estudio fuera del horario de labores, tenían un carácter obligatorio, se realizaban a través de conferencias y repercutían en la situación laboral de los servidores públicos. Estaban centradas en la legislación hacendaria y, además de conferencias, procedían mediante estudios de caso a través de los cuales se dilucidaban los puntos legales. Las academias tenían un propósito formativo, pues comprendían la educación social y oficial de los servidores para estimular su mejor desempeño, y se incentivaba la capacidad de juicio a través de ejercicios para formular adecuadamente propuestas, consultas e informes. El primer tema de los programas eran los deberes de los empleados y funcionarios, extendiéndose a las

³² Anónimo, *El Secretario de Estado y del Despacho Instruido*, pp. 1273-1274.

³³ Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de marzo 31 de 1790. Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, p. 48.

³⁴ *Ibid.*, p. 33.

³⁵ "Circular de febrero 6 de 1854, sobre las Academias que deben formar los empleados de la Secretaría de Hacienda". *La administración pública en la época de Juárez. Secretaría de la Presidencia. Tres tomos.* Tomo I, México, pp. 513-515.

operaciones concretas inherentes a la implementación de sus responsabilidades, la legislación aplicable y las partidas presupuestales del caso.

La finalidad de las academias era formar peritos administrativos en los asuntos hacendarios, extraordinariamente acentuados, pues se ceñían a los problemas de las oficinas y se impedía la iniciativa de los servidores públicos para proponer el temario. Esta tónica era patente también en la sesión de conferencia, debido a que estaba prohibido solicitar la palabra, salvo la persona designada previamente.

Para el anónimo de 1824, la experiencia está ligada con la Expedición, en la "que se reduce a las fórmulas, rutinas, etiqueta, tratamientos, destrezas, y a lo demás que en el día saben las secretarías por sí mismas".³⁶ Sin embargo, no se debe privilegiar excesivamente a la experiencia, aunque sea el más estimable medio de aprendizaje del arte del Gobierno, porque una vida entera es insuficiente para ilustrarse en él. Más eficaz es la ciencia como vehículo de aprendizaje, porque en ella se aprenden las reglas del Gobierno y de la razón de Estado, pues el lector otorga más crédito a lo que él mismo lee, que a las palabras de los maestros.

La búsqueda de la pericia significó la acentuación de la técnica política, a través del desarrollo de una actividad administrativa racional implementable. Esto explica el acento que se otorgó a la relación de la teoría y la práctica en la política. En este sentido, ambas tienen muy significativos papeles en la gloria y la felicidad de los pueblos.³⁷ Debido a que los principios de la teoría pueden ser demasiado abstractos e inaplicables a casos singulares, el papel de la práctica es reducirlos a los hechos. Esta traducción de los principios en los hechos, por medio de su modificación y particularización como base de las reglas del arte del Gobierno, hoy en día constituye lo que conocemos como implementación. Tales reglas de implementación facilitan a los soberanos y los secretarios el manejo de los negocios, así como "aclurar sus decisiones" y asegurar sus empresas".

El propósito entrañado en la formación de un buen Secretario de Estado, es proveer suficiente pericia cuya instrucción requiere del conocimiento de los ramos de la política y el Estado, y la capacitación para aconsejar. El arte del Gobierno no se juzga como una cualidad innata, sino como un conocimiento aprendido. Debido a que con frecuencia los soberanos hacían los nombramien-

³⁶ Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*, p. 158.

³⁷ Donato, *op. cit.*, tomo I, pp. 1-7.

tos de los secretarios atendiendo las cualidades naturales de quienes serán servidores públicos, más que las aptitudes que proceden del estudio y la aplicación, este tipo de decálogos ofrecen las reglas pedagógicas que posibiliten otro tipo de elección.

En política y administración no se soslayan a las cualidades naturales, que son dignas de estima, pero en esos trabajos se propone considerar aquellas otras a las que se denominan "cualidades artificiales", ya que un autor creía que "una escuela militar es un establecimiento muy útil; pero una *escuela política* trae consigo una utilidad mucho más universal".³⁸

El desarrrollo de la destreza discrepa con el planteamiento de que la política es solamente un don natural y un talento innato, que se perfecciona conforme se ejercita y que no es susceptible de enseñanza. Impugna, igualmente, la idea de que la voz política tiene sentido unívoco y polemiza con su noción como un oficio de corruptos, como "la ciencia de los impostores" referente al talento de engañar y burlar. Un autor, fiel representante de esta visualización, se alejó de Maquiavelo y se asimiló a los conceptos del Barón von Bielfeld, quien polemizaba con el florentino sobre la noción de la política como ciencia oculta o nigromancia. El sabio alemán definía a la política como "el arte de gobernar un Estado y dirigir los negocios públicos", como el conocimiento de los medios más adecuados para hacer formidable al Estado y felices a los ciudadanos.³⁹

Mucho de verdad deben tener estas palabras, pues hoy en día se han multiplicado los programas de enseñanza con temas políticos, frecuentemente ligados a tópicos administrativos, así como el enorme caudal de materias referentes a la *Policy*.

La búsqueda de la pericia todavía estaba presente en el amanecer del siglo XX, cuando en 1905 se estableció la Licenciatura de Perito Empleado de la Administración Pública dentro de la Escuela de Comercio y Administración. La destreza deseada era fundamentalmente aplicada, en lo especial a los ramos hacendarios mexicanos, donde los mejores egresados se incorporaban con preferencia para ejercitarse en deberes para los cuales se habían preparado casi exclusivamente.⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, p. 39. El énfasis es nuestro.

³⁹ Citado por Donato, *op. cit.*, tomo I, pp. 40-41.

⁴⁰ La histórica Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, está reseñada en el *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911.

Capítulo IV

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ESCUELA PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO

Normalmente, la formación del servidor público para desempeñarse en un cargo administrativo ha partido de criterios vinculados a la razón de Estado. Esto explica por qué hay estados que confieren a sus gobiernos la exclusividad de preparar al servicio público.

La formación de servidores públicos es antigua: dio comienzo en Alemania en el siglo XVIII, dentro del marco curricular universitario. En aquel entonces, los catedráticos germánicos enseñaban el qué y el cómo del Gobierno; el qué se refería a los principios de la acción administrativa, el cómo a los procesos de la acción.

La tradición académica cameralista y su trascendencia en la actualidad

La formación profesional de servidores públicos tiene su origen en las universidades alemanas, del mismo modo que la educación primigenia para el servicio público consistió en la enseñanza administrativa. El acento de los programas de formación se puso por igual en los asuntos de Gobierno, que en los de economía y finanzas. Aunque el origen universitario predominante de los

funcionarios públicos era la abogacía, las nuevas condiciones imperantes en el servicio público hicieron que los juristas y letrados se prepararan en las nuevas disciplinas, desarrollándose una gran camada de funcionarios egresados de los cursos cameralistas.¹

La formación profesional de los servidores públicos alemanes estuvo fundada en este ambiente generalizado de enseñanza de la administración pública, cuyo producto primigenio fue la integración de una notoria planta de profesores cameralistas, cuya singularidad fue su carácter generacional. El que formaran una generación profesional fue de gran importancia porque la coexistencia y la convivencia fueron un estímulo para tratar las relaciones sociales entre los cameralistas y asegurar la transmisión del conocimiento.

El movimiento cameralista sufrió una metamorfosis trascendental en 1727, cuando impulsó el desarrollo de las Ciencias Camerales a través del establecimiento de la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística* en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Sobre esta decisión importantísima, Juan Pedro Ludewig (1668-1743), entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle, comentó que tal medida obedecía a la insuficiencia de la formación jurídica de los servidores estatales, que en adelante deberían conocer nuevas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.

En 1730 la ciudad de Rilten siguió el ejemplo prusiano y estableció la *Profesión en Economía* en su universidad. Austria, por su parte, inició un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa en la que se incluyó la creación de la Academia Teresiana, si bien las Ciencias Camerales comenzaron a ser enseñadas por Juan Enrique von Justi hasta 1752. La enseñanza cameralista también fue implantada en Jena y Leipzig, e incluso en la Universidad de Uppsala, en Suecia.

La enseñanza de las Ciencias Camerales tiene dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1676-1750), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan

¹ *Cameralismo, Cameralista y Ciencias Camerales*, deben su origen a la Cámara u oficina donde se realizaban originalmente las labores hacendarias y fiscales en los reinos alemanes. Posteriormente, el concepto de Cámara se extendió a otras oficinas de la administración pública y se aplicó el término de cameralista al servidor público que se ejercitaba en ellas, lo mismo que al catedrático que profesaba lecciones de administración en las instituciones de enseñanza. Las Ciencias Camerales eran la *Policía, Economía, Comercio, Finanzas y Cameralística*, esta última aplicada en sentido estricto a los asuntos fiscales, en tanto que la *Policía, mutatis mutandis*, significaba lo que hoy es administración pública. Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. Fontamara, México, 1987.

Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). Gasser y Dithmar fueron los fundadores de la enseñanza de las Ciencias Camerales en 1727, en Halle y Frankfurt del Oder. Furstenau impartió cátedra en Riltén, Stisser en Jena y Zincke en Leipzig.

La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia. Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) profesó en Jena y Frankfurt del Oder, y Daniel Schreber (1709-1777) en Leipzig. Por su parte, Juan Enrique von Justi (1717-1771) y José von Sonnenfels (1733-1814), nacidos en Prusia, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en la historia del pensamiento cameralista. La hegemonía intelectual en las Ciencias Camerales durante la segunda mitad del siglo XVIII, había pasado a Viena donde radicaba Sonnenfels y enseñaba Ciencia Cameral y de Policía desde 1763. Por su parte, las actividades académicas de Justi continuaron desarrollándose en suelo alemán. Finalmente, Andreas Berch (1711-1774) impartió sus lecciones en la Universidad de Uppsala, Suecia, a partir de 1740.

Las Ciencias Camerales fueron todavía profesadas en Alemania por Otto von Mohl, hacia la primera mitad del siglo XIX.

El encadenamiento docente generacional e intergeneracional aseguro una asociación académica vital, fértil y vigorosa, en el cultivo de las Ciencias Camerales. Asimismo, fue un ambiente idóneo para la formación de los cameralistas como servidores públicos, cual era su finalidad, y como del propio profesorado. El hecho de que se tratara de catedráticos cuya mitad de su tiempo útil se destinara a la academia y la otra mitad al ejercicio de la administración pública, les exigió una preparación cameral completa. Para facilitar su comprensión sobre los complejos problemas implicados en el conocimiento y la enseñanza de las Ciencias Camerales, comenzaron una práctica académica cuyos efectos revolucionarían el desarrollo de las mismas: la preparación de libros de texto.

El primer libro cameralista consistió en un texto titulado *Introducción a las Ciencias Económica, Policía y Cameral*, preparado por Pedro Simón Gasser en 1729 para consulta de sus alumnos en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. A excepción de la *Biblioteca Cameralista* de Jorge Enrique Zincke y otras pocas obras más, la gran mayoría de los textos cameralistas servirán para la docencia.

Las Ciencias Camerales estuvieron permeadas de contribuciones externas, en especial las provenientes de la Ciencia de la Policía no-cameral. Berch, que era sueco, estuvo muy influido por el *Tratado de la Policía* del francés Nicolás Delamare. Y, aunque a Juan Enrique von Justi sólo agrada parcialmente esta

obra monumental, no dejó de consultarla. Pero el caso más sorprendente es el del pensador político alemán, el Barón de Bielfeld, cuyas *Instituciones Políticas* fueron publicadas en Francia, originalmente en francés —y después al español—, lo que no impidió que fuera profusamente leído en su tierra natal.²

La gran limitación del Cameralismo, en su origen y desarrollo dieciochesco, fue que constituyó una corriente meramente alemana. A excepción de Suecia, las Ciencias Camerales no fueron cultivadas fuera de Alemania y Austria. Sin embargo, posteriormente, la prolongada experiencia profesoral alemana dio fruto fuera del suelo germánico, a través de la escuela profesional de administración pública, que se diseminó por todo el orbe hasta nuestros días.

La instauración de estos novedosos estudios fue precedida por la reorganización administrativa que se realizó en Prusia en 1713, cuyo principal acento fue la formación académica previa de los futuros servidores públicos, acompañada por un intenso período de capacitación aplicada por medio de una pasantía en el servicio.

La expresión más nítida de las condiciones históricas reinantes entonces, está representada por la creación de las escuelas profesionales de servicio público, cuyo primer ejemplar fue establecido en 1746 por la emperatriz María Teresa de Austria, que instituyó a la Academia Teresiana —que llevaba su nombre—, dentro de la cual se impartieron cursos de administración pública para la formación de los servidores públicos del Imperio, que incluyó estudios diplomáticos.³ Posteriormente se instituyó un plantel similar en el seno de la Universidad de Tubinga.

La expansión de la enseñanza cameralista produjo una fuerte resistencia de las facultades de jurisprudencia, tanto en las universidades alemanas, como en las austriacas; pero, una vez que cuajaron en el seno de las comunidades académicas en Prusia y Austria, se constituyeron otros centros de formación cameral fuera de las universidades, como la Academia Cameralista en Lautern, en el Palatinado, a poca distancia del Spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774. Sus planes de estudio comprendían un programa de formación de tres años lectivos, a partir de una cátedra introductoria sobre las Ciencias Camerales, además de una asignatura en Filosofía Moral. La Academia fue transformada posterior-

² Bielfeld, Jacobo Federico Barón de, *Instituciones Políticas*. Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Cuatro vols., Madrid, 1768. [Traducción castellana de *Institutions Politiques*, Paris, 1761-1872].

³ Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Cap. XII, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993.

mente en la Universidad de Heidelberg, en la época en que operaba la Academia Cameralista en Stuttgart, que sirvió como modelo para que Georges Cuvier diseñara su proyecto de Escuela de Administración en Francia a principios del siglo XIX, y sobre la cual se modeló la Escuela de Administración de Francia en 1848.⁴ Esta última, dicho sea de paso, inspiró a la Escuela Nacional de Administración y ésta a la Escuela de Ciencias de la Administración de Spira, en Alemania.

La escuela profesional de servicio público alemana ha trascendido las tradiciones dejadas en el siglo XIX y trasmítido su herencia hasta nuestros días. Además de su magnífica herencia encarnada en la moderna Escuela Nacional de Administración y la Escuela de Ciencia de la Administración, la fructífera secuela cameralista colapsó las recias murallas pragmatistas británicas que ancestralmente se habían alzado como valladeras de la formación académica en administración pública. Así, del mismo modo que la ENA inspiró a su similar de Spira, así sirvió de paradigma escolar del Colegio del Servicio Civil británico.

El desarrollo de la tradición cameralista a través de la ENA, ha surtido una fuerte influencia en varios países que antaño fueron dominios coloniales franceses, tal como lo hicimos saber páginas atrás.

Aunque la formación de servidores públicos a través de programas y escuelas profesionales en el siglo XVIII fue un fenómeno fundamentalmente alemán, se conoció y reconoció fuera de las naciones germanás. Un pensador italiano comentó en 1760, que "en todas las cortes alemanas hay una cancillería de Estado, donde la juventud estudia con buen método todas las partes de la administración, bajo la inspección general del Canciller y la particular de los directores".⁵

La formación de servidores públicos en el siglo XIX

La enseñanza de la administración pública en el mundo es tributaria de la formación cameralista alemana. Francia, como otros muchos países, se nutrió

⁴ Mortain Marx, Fritz, "German Administration and the Speyer Academy". *Public Administration Review*. Vol. XXVII, núm. 5. Dec., 1967. pp. 403-410. Y "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". *International Review of Administrative Sciences*. 1969. Vol. 35, núm. 4. Bruselas, pp. 291-301.

⁵ Donato, Nicolás, *El Hombre de Estado*. Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venezia, 1860]. Tres tomos. Tomo I, México, p. 39.

de la experiencia germánica y desarrolló varios proyectos de creación de escuelas profesionales de servicio público, y estableció algunos planteles de formación.

Proyectos de Escuela de Administración Pública en Francia

Hay cuatro proyectos de creación de escuelas profesionales de servicio público, en los cuales los planes de estudio entrañaron los contenidos cameralistas, representados por cursos sobre Gobierno, economía y finanzas, y los estudios jurídicos.

El primero de los proyectos fue preparado en 1815 por el Conde D'Herbouville y su fundamento descansaba en la conveniencia de capitalizar los vigorosos progresos de una nueva disciplina cultivada en el país: la Ciencia de la Administración.⁶ Tal cultivo sería aplicado, pues la Escuela estaría destinada a trasmitir a los servidores públicos franceses el arte de administrar. El plantel estaría destinado a la formación de administradores y diplomáticos, en fin, de hombres de Estado, entre los que se contaría también a los diputados. El de la formación de estos servidores públicos era la administración, ya consolidada como una ciencia, pero se trataba de crear un establecimiento que también ofreciera una formación política.

El currícula comprendía cursos jurídicos y cameralistas: por un lado, contenía materias tales como derecho en general y derecho francés relativo a la administración y la policía; por el otro, se habían proyectado asignaturas referentes a la teoría de la agricultura, teoría de las manufacturas, teoría del comercio, teoría de las obras públicas, teoría de los impuestos, economía política y teoría de la administración pública. Además se enseñaría historia moderna y tratados internacionales. Los estudios se extenderían a la capacitación en los procesos del trabajo administrativo, con base en aquello que el autor del proyecto denominaba "el saber y el poder del administrador". En suma: el objeto del programa de enseñanza era capacitar sobre las relaciones entre los administradores y los agentes de la autoridad, y los rangos en que se ubicaban legalmente.

⁶ Carlos Fortuné, conde d'Herbouville, preparó este proyecto en enero de 1815. Debido a que había fungido como catedrático en Amberes y Lyon, era una persona experimentada en las faenas docentes. Thuillier, Guy, "Un Projet d'Ecole d'Administration en 1815: le Comte d'Herbouville". *Revue Administrative*, Núm. 166. Juil-Oct, Paris, 1975, pp. 353-356.

Como un establecimiento de aplicación, también se realizarían actividades prácticas tales como la consulta y manejo de la correspondencia ministerial, y la clasificación de los negocios. Se visitarían y conocerían los regímenes administrativos de los hospitales, prisiones y casas de caridad. Invocando a la formación humanista, se destacaba el ejercicio práctico de la elocuencia parlamentaria, pues D'Herbouville creía necesario por los adelantos de la democracia representativa, toda vez que existía el imperativo de que tanto el administrador, como el diplomático, fueran aptos para persuadir y convencer.

Por su parte, los aspirantes a la carrera diplomática efectuarían pasantías en las oficinas del Ministerio de Asuntos Extranjeros, para ser iniciados en las prácticas de las negociaciones y la lectura de la correspondencia antigua, y así se capacitarían para redactar y manejar la documentación diplomática y estarían en aptitud de ingresar a las cancillerías, los consulados y las embajadas. Los funcionarios, por su parte, ingresarían en las otras oficinas públicas que remataban en el Consejo de Estado, donde aprenderían formar y ejecutar las leyes.

El proyecto de d'Herbouville fue seguido por otro de igual interés, obra de Georges Cuvier, hombre de ciencia que cultivaba la paleontología y la anatomía, que le habían brindado fama mundial.⁷ También ejerció la política, ocupó una silla en el Consejo de Estado en Francia. En su juventud estudió como becario en la Escuela de Administración de Stuttgart, en Alemania, e influido por las bondades de este centro de enseñanza, en 1920 formuló el proyecto de Escuela de Administración de su país donde igualmente se enseñarían las ciencias políticas.⁸

El tercer proyecto, preparado por Edouard Laboulaye en 1843, también estaba basado en su experiencia educativa en Alemania, pero privilegiaba vigorosamente la formación jurídica en el servicio público. Paradójicamente, fue tenazmente combatido por el profesorado de formación jurídica a cuyo cargo estaba la enseñanza del derecho administrativo en las universidades francesas. Tal fue el grado de resistencia activa de este sector docente, que ni el decidido apoyo de Ministro de Educación —empeñado en introducir cátedras de ciencias políticas y de administración en la enseñanza universitaria— modificó la correlación de fuerzas.⁹

⁷ Langrod, Georges, "La Ciencia de la Administración Pública en Francia". *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. I, núm. 3, septiembre, Puerto Rico, 1957. pp. 500-502.

⁸ *Ibid.*

⁹ Además del citado proyecto, de Laboulaye escribió el artículo titulado: "De la Enseñanza y del Noviciado Administrativo en Alemania". Ver, Landgrod, *op. cit.*

Eugene Lenoël es autor del cuarto proyecto, que preparó en 1863 como una Escuela Central de Administración, pero con un carácter diverso a los proyectos anteriores, pues se trataría de una institución "libre". Lenoël fue un activo funcionario en la época del Segundo Imperio —en el cual se desempeñó como jefe del gabinete del Ministro del Interior—, abogado del Consejo de Estado, alcalde de Montmatre y director de asuntos criminales.¹⁰

Es autor de un largo trabajo titulado *De Las Ciencias Políticas y Administrativas, y su lugar en la Enseñanza (Des Sciences Politiques et Administratives et leur Enseignement)*, publicado en 1865 por la Academia de Ciencias Políticas y Morales, y que había sido galardonado dos años antes. La obra fue en su origen una larga ponencia de 420 páginas, sobre la formación de los funcionarios públicos franceses.

El objeto de la disertación fue "determinar los conocimientos útiles de los administradores, que pueden ser comprendidos dentro de la enseñanza pública".¹¹ Igualmente, se orientaba a distinguir las aptitudes administrativas desarrolladas a través de una instrucción teórica colectiva, que se extienden al noviciado y la práctica. El autor se propuso, finalmente, estudiar a los establecimientos dedicados a la formación de los funcionarios públicos franceses y hacer una comparación con otros países, principalmente con Alemania.

Hay que destacar la noción "libre" de la enseñanza sostenida por Lenoël, que permite comprender su rechazo al concurso de méritos y la suficiencia de un diploma universitario o la presentación de un examen. Esto obedece a su convicción sobre el carácter de la función administrativa para cuyo desempeño es insuficiente el conocimiento de su índole, requiriendo más bien el desarrollo de aptitudes personales. Al efecto son determinantes las consideraciones de educación, de carácter y de espíritu, cuando se trata de nombrar a un funcionario del Estado. Debe evitarse, por consiguiente, nombrar en los cargos a hombres tímidos e indecisos, lo mismo que a un ser humano lego e indiscreto, más si se trata de tareas diplomáticas.¹²

Lenoël era refractario a los concursos por el efecto de inamovilidad que producen, sobre todo si se trataba de empleos superiores tales como los de subprefecto, prefecto o director, cuyo carácter revocable es el adecuado. Sobre esta línea enderezó sus críticas contra la Escuela Politécnica, que detentaba

¹⁰ Thuillier, Guy, "Aux Origines de l'ENA: L'École Centrale d'Administration d'Eugène Lenoël (1863)". *La Revue Administrative*. Paris, Sept.-oct., 1991, pp. 415-421.

¹¹ Citado por Thuillier, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

concursos de ingreso, todo vez que con su carácter especial dejaba a la suerte el nombramiento en las plazas, las clases y los derechos de empleo. Tal crítica era extensiva a cualquier escuela especial, porque en su entender producía una gran masa de reglamentos internos en el establecimiento, limitaba el ingreso de personas preparadas en materias políticas y sociales, y restringía el ingreso de jóvenes mejor preparados en sus estudios de origen. Una escuela tal no contribuiría al desarrollo de las aptitudes personales, que son tan importantes para los servidores públicos.

Como corolario, Lonoël propuso la creación de la Escuela Central de Administración para reclutar a los egresados de las facultades de derecho cuya edad promedio fuera de 22 años. La presentación del título de abogado, sin embargo, no les conferiría derecho de cargo alguno. Una de las limitaciones del proyecto de Lonoël, era la exigencia de que los cursantes de la Escuela tuvieran solamente una cultura jurídica básica, pues el establecimiento complementaría los conocimientos de esa rama.

Ciertamente no existía derecho de cargo, pero sí la obligación del Estado para ocupar a egresados de la Escuela en cargos públicos específicos. Por principio, tales cargos serían de alto nivel, pues el autor consideraba que la elegibilidad de los educandos de la Escuela comprendería salarios de 3,600 francos mensuales. Dicho de otra manera, todos los cargos de la administración pública que disfrutaban de tan generoso sueldo requerirían inexcusablemente la presentación del diploma de la Escuela Central, tal como ocurría con los servidores de la administración de justicia tratándose del título de abogado.

Los cargos a que se refería Lonoël eran los de jefe de oficina en todos los Ministerios, consejero de Prefectura, auditor del Consejo de Estado y auditor de la Corte de Cuentas, así como Jefe de División u Oficina en la mencionada Prefectura, las direcciones financieras y las Direcciones Generales, tales como las de Aduanas, Correos, Aguas y Bosques. La Escuela Central de Administración, diseñada también para la formación de servidores públicos de lo exterior, tendría preferencia en las legaciones y misiones diplomáticas.

Muy meritorio fue la identificación administrativa de algunos cargos elegibles para los egresados de la Escuela, tales como los propios de la prefecturas, a las cuales Lonoël señaló como estrictamente administrativas, noción que hizo extensivo a la Jefatura de División y la Secretaría General, dentro de los Ministerios.

Lenoël estaba inspirado en la Escuela Central de Artes y Manufacturas, y su proyecto se extendía más allá de una mera institución al servicio de la

formación de funcionarios, pues también daría cabida a los parlamentarios franceses, así como a extranjeros, y tendría un carácter gratuito.

Dentro de un concepto amplio de carrera administrativa, el autor del proyecto incluyó como objeto de la Escuela la idea de promoción, de modo que los empleados podrían ocupar cargos superiores con base en el mérito y el esfuerzo. La Escuela sería, de tal modo, un establecimiento de aplicación, pues como lo afirmaba Lonoël, "toda educación profesional debe, para ser completa, ligar la práctica y la teoría. La ciencia sin práctica es un concepto vacío; la práctica sin la ciencia es la rutina en acción".¹³

El currícula estaría integrado de la siguiente manera: primer año: educación pública y legislación; economía política (I); tecnología; derecho internacional. Segundo año: economía política (II); historia política moderna e historia de los tratados; administración financiera y contabilidad pública (I). Tercer año: diplomacia y administración consular; economía agrícola, comercial e industrial; estadística comparada y estadística financiera; administración financiera y contabilidad pública (II).

En el segundo año se establecerían tres secciones de formación especial: administración interior, administración exterior y administración financiera. La primera sección era muy amplia, pues comprendía no solamente a la administración interior, sino también las funciones ejercidas por los Ministerios de Culto e Instrucción Pública; Agricultura, Comercio y Obras Públicas; y Administración Colonial. La segunda sección estaba destinada a la formación de los diplomáticos y cónsules, en tanto que la tercera se encaminaba a la preparación de los servidores públicos hacendarios.

El tercer año rebosaba de trabajos prácticos, que comprendían la preparación de informes, investigaciones administrativas, resumen de circulares y revisión de concursos de adjudicación de obras públicas, así como la redacción de correspondencia y la preparación de presupuestos. Igualmente, se confecionarían notas diplomáticas, y tratados navales y comerciales, así como estadísticas, cuentas y tarifas aduaneras. Sin embargo, el autor era reacio a las pasantías y los noviciados administrativos, tales como los propuestos antes por Laboulaye.

Estas ideas fueron la materia prima con la cual, tiempo después, se creó la Escuela Libre de Ciencias Políticas, de la que trataremos posteriormente.

¹³ *Ibid.*

Escuelas de formación profesional de servidores públicos

En el siglo XIX destacan dos establecimientos de formación de funcionarios públicos: la Escuela Especial de Administración de España y la Escuela de Administración de Francia. Con ánimo de seguir el hilo de la narración precedente, comencemos con la segunda.

Escuela de Administración de París. Los proyectos arriba mencionados, a pesar de las generosas posibilidades que entrañaron para el desarrollo profesional del servicio público en Francia, no prosperaron. Una excepción la constituye el proyecto de Cuvier, cuyo trabajo fue el patrón académico que sirvió de sustento para la creación de la Escuela de Administración, en marzo 8 de 1848. Este suceso fue prohijado por una correlación feliz, pues el trabajo intelectual así proyectado, se nutrió del impulso de la revolución que en ese mismo año instauró en Francia a la Segunda República; y sustentado por un patronato intelectual cuyo nutriente básico lo estaba aportando Henri de Saint Simon.

La Escuela de Administración fue un centro académico alimentado por la vida democrática francesa, y esta condición singular que le daba vida, fue posteriormente la causa de su muerte. El objeto del plantel era la formación de los candidatos a desempeñar los cargos públicos, cuya edad máxima debía ser de 22 años, y que exigía aprobar un examen de admisión. El perfil curricular, con una alta dosis de profesionalización y sentido ético del cargo, se significó por la introducción del concepto de formación administrativa políticamente neutral, según copia del modelo germánico.

Su plan de estudios ofrecía un mapa de contenidos de disciplinas jurídicas y las disciplinas cameralistas debidamente equilibrados. Entre las primeras se enseñaba derecho público y derecho privado, en tanto que de las segundas se impartía economía, estadística e historia de la administración pública. Uno de los catedráticos, el consejero de Estado Boulatignier, comentó que el desarrollo de la Ciencia de la Administración era tan grande en la nueva Escuela, que ya no se podía ceñir al Derecho Administrativo.

Dentro de la atmósfera política en la cual bullía una gran actividad democrática, la Escuela de Administración fue presa del juego de fuerzas encontradas. Por un lado, el Partido revolucionario que le brindó la vida y el progresista sustento que le aportaba el sansimonismo, le atrajo rápidamente la animadversión de Luis Napoleón, titular del Poder Ejecutivo en la Segunda República, cuyas inclinaciones autoritarias pesaron para el cierre del establecimiento

educativo. Por el otro, el perfil apolítico de la enseñanza y el carácter neutral de la formación profesional de sus alumnos nunca convenció a los demócratas más radicales.

El saldo de este choque de fuerzas en pugna que constituía su entorno inmediato, fue su clausura en agosto 1º de 1849. Sólo egresaron dos generaciones; su vida brevíssima fue de 12 meses efectivos. La Escuela de Administración fue de gran importancia en su tiempo, porque representó la satisfacción a una necesidad socialmente patente, toda vez que hizo posible conciliar la ancestral formación cameralista alemana y la más reciente tradición jurídica francesa; pero esta Escuela no murió del todo, poco menos de cien años después revivió en la moderna Escuela Nacional de Administración, fundada en 1946, cuyo trazo curricular fue sustentado con la experiencia de 1848-1849.

El vigoroso desarrollo del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración franceses, rápidamente propició su exportación a la vecina España, y el impacto que produjeron se dejó sentir intensamente durante la primera mitad del siglo XIX.¹⁴ Este hecho determinó que los programas de formación de servidores públicos españoles fueran trazados bajo el modelo francés y, por extensión, que los currícula contuvieran cursos jurídicos y cameralistas en sano equilibrio. Hay que destacar, sin embargo, que debido al retardo francés por establecer un centro de formación de servidores públicos, a pesar de los sólidos proyectos existentes, España se adelantó y en noviembre 29 de 1842 instituyó a la Escuela Especial de Administración.

Escuela Especial de Administración de Madrid. Según la exposición del real decreto que creó a esta institución académica, su objeto fue la formación de los funcionarios de la administración pública, dar unidad y acierto a sus funciones, y ejecutar las leyes de manera uniforme. Destaca el requisito que, antes de ejercitarse un oficio, el aspirante debería cursar estudios, pues se trataba de cerrar el paso a la ignorancia, dar cauce a una carrera administrativa completa y sentar bases para los principios necesarios para ejercitarse los cargos públicos. Es sumamente significativo que junto con la intención manifiesta de organizar una carrera administrativa, se estableciera como principio fundamental que *para administrar es indispensable saber administración.*¹⁵

¹⁴ Jordana de Pozas, Luis, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVIII, núm. 1, 1962, pp. 34-62.

¹⁵ *Ibid.*

En la medida en que la mayor parte de los estudiantes eran funcionarios públicos en servicio activo, las lecciones se brindaban por las noches y los estudios se valoraban como créditos a favor de la carrera administrativa, según los méritos acumulados. Aunque el proyecto de la Escuela fue de un noviciado, en realidad su breve vida se orientó en un principio al perfeccionamiento de servidores públicos en activo, tanto los dependientes de la Secretarías del Despacho y las Direcciones Generales, como las provincias y municipios.

Los estudios comprendían dosis proporcionales de formación jurídica y de formación cameralista, de modo que, por un lado, se enseñaba derecho público, derecho internacional y derecho administrativo; y por el otro, economía política y administración pública.

El catedrático a cuyo cargo estaba la impartición de la novísima asignatura de administración pública, era uno de los administradores más destacados de España: José Posada de Herrera.¹⁶ La cátedra se dictada a través de 66 lecciones, a lo largo de ocho meses. Su temario comprendía los principios y definiciones de la administración pública, la organización gubernamental, las autoridades administrativas, las elecciones provinciales y toda la variedad de lo que se conocía como la materia administrativa: orden público, cárceles, salud pública, caza, montes, comercio, aduanas, correos, imprenta, educación; en fin, todo aquello que la cultura de esos tiempos confiaba como deberes a los servidores públicos. En la mayor parte de los capítulos de las lecciones se realizaba un examen de la legislación del caso, pero sin ahondar mayormente, debido a que el estudio correspondiente se efectuaba en la cátedra de derecho administrativo.

La innovadora Escuela Especial de Administración tuvo una vida un poco más larga que la posterer establecida en Francia, pues estuvo activa entre 1842 y 1844. La breve experiencia dejada por la Escuela pronto se extinguío y la formación de los servidores públicos se confirió totalmente a las ciencias jurídicas.

Ya no se enseñó administración pública en el siglo XIX y tardó mucho para recuperarse: fue hasta mediados del siglo XX que se reiniciaron los estudios en administración pública en España, tal de como lo observaremos en un capítulo posterior.

¹⁶ Posada de Herrera, José, *Lecciones de Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública. Tres tomos. Madrid. 1978 (1843).

La formación profesional de los servidores públicos de lo exterior

El servicio exterior es la rama de la administración pública, que más tempranamente se configuró como una carrera administrativa altamente profesional y especializada. Tal suceso tuvo su origen con el establecimiento de la Academia Diplomática de París, que estuvo activa entre 1712 y 1719.

La Academia Diplomática de París

La Academia fue fundada en 1712 por el Marqués de Torcy, Secretario de Asuntos Extranjeros de la monarquía francesa. La Academia no fue sólo la primera escuela de formación de diplomáticos del mundo; fue también el primer plantel que formó servidores públicos como un proyecto gubernamental de preparación de su personal administrativo. La institución fue proyectada por el Abad Eusebio Redano y, como director fungió Jean Ives Saint Prest, quién además conducía los estudios del alumnado, presidía las conferencias, examinaba a los postulantes al ingreso y evaluaba el aprovechamiento de los cursantes.¹⁷

La Academia tuvo tres fases en su breve vida de siete años: primera etapa (1712-1715): en 1713 se introdujo el estudio del derecho público, utilizándose como texto el *Tratado de Derecho de la Guerra y la Paz* de Hugo Grocio. Se destaca la impartición de la historia de las negociaciones. Segunda etapa (noviembre 1715-Noviembre 1717): se precisa más el trabajo académico de los alumnos y el horario de estudio. Además de las consultas del archivo diplomático, se redactan memorias sobre la historia de los tratados. Se incorporan dos nuevos textos: *Derecho Natural y de Gentes* de Puffendorf y *Derechos del Rey* de M. Dupy. Tercera etapa (noviembre 1717-1719: muere Saint-Prest y Torcy cae en desgracia; su sucesor clausura la Academia.

La Academia Diplomática combinaba el aprendizaje teórico con el ejercicio práctico, sus métodos estaban encaminados a formar profesionalmente a los funcionarios de lo exterior. Las asignaturas cursadas eran el derecho público, regalias, tratados y ceremonial, transmitidas a los alumnos a través de confe-

¹⁷ Guy Thuillier, "La Premier Ecole d'Administration: Ives de Saint Prest et l'Academie Politique de 1712 à 1719". *La Revue Administrative*. Paris, enero-febrero, 1987, pp. 19-24.

rencias expuestas por ellos mismos dentro de seminarios conducidos por el director del plantel y que tenían lugar dos veces por semana. Paralelamente se preparaban en lenguas extranjeras, particularmente español, francés e italiano.

Los trabajos prácticos se efectuaban en los archivos del Louvre, donde los estudiantes consultaban la correspondencia diplomática antigua y hacían resúmenes de las negociaciones contenidas en ellas. Estos ejercicios se extendían a la redacción de cartas y notas para los ministros, y de tal modo se preparaban para los oficios que desempeñarían.

La conferencia era el pivote de la formación profesional de los alumnos, porque los preparaba para la exposición oral y escrita, tan importante para los quehaceres diplomáticos. Esta capacitación profesional, lograda con un escrupuloso entrenamiento para desempeñarse, escribir y hablar, representa el mismo espíritu y estilo que anima la ambición de los educandos de las modernas academias de los servidores públicos de lo exterior.

La conferencia, piedra angular del sistema pedagógico de la Academia, más que desarrollar conocimientos, se orientaba a la formación del juicio de los alumnos, y a facilitar su comunicación oral y escrita. Esto favorecía la comprensión de los mecanismos de las negociaciones y mostraba las fallas en las mismas.

La Academia fue el centro de formación de la élite del servicio público francés: de sus aulas egresó el Marqués d'Argenson, posterior Ministro de Asuntos Extranjeros. Su director, Saint Prest, no era solamente un erudito en diversas materias —escribió el libro *Historia de los Tratados de Paz*—, sino un experimentado funcionario en los ramos de las finanzas, política interior y diplomacia. Como servidor público en el Ministerio de Asuntos Extranjeros, jefaturó la Oficina de Archivo.

La Academia fue extinta, pero no los esfuerzos sucesivos a favor de su reinstitución o reemplazo. Todavía a lo largo del siglo XVIII varias personas no escatimaron su energía a favor de este propósito, entre ellos algunos de los egresados de la Academia, aunque los esfuerzos no fructificaron.¹⁸

Dentro de las experiencias iberoamericanas, debemos resaltar el proyecto de creación del Colegio Diplomático de México.

¹⁸ Thuillier, Guy, "Aux Origines de l'ENA: Comment former les Diplomates au XVIII e Siècle". *La Revue Administrative*. París, septiembre-octubre, 1992, pp. 405-408.

Proyecto del Colegio Diplomático Mexicano de 1835

Uno de los problemas principales que atrae la atención en cualquier país es su vinculación internacional. Esto es especialmente crítico durante la infancia de los estados, como ocurrió con México en los primeros años de su vida independiente. En 1835, este tipo de problemas requería un arreglo definitivo de los Cuerpos Diplomático y Consular del servicio exterior, para viabilizar adecuadamente las obligaciones contraídas en los tratados firmados con otros países. Las proposiciones hechas al efecto sólo se habían referido a la necesaria permanencia en el servicio y a una adecuada administración de sueldos, omitiendo el sustancial aspecto de la formación diplomática y consular, cuestiones introducidas por José María Gutiérrez de Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquella época.

Consciente de que el servicio exterior constitúa una carrera administrativa, sugirió que quienes la acogieran como ocupación permanente fueran enseñados por aquellos cuyo entrenamiento y experiencia lo facilitaran. Comentaba que "es útil fijar la suerte de los que sirven en esta carrera, y la conveniencia pública que interesa es que, dedicados únicamente a ella, adquieran la instrucción y la práctica que son indispensables para desempeñar con acierto las comisiones delicadas que regulatamente se les confían. Esta parte de la administración que no es de las menos importantes, ha permanecido hasta aquí en un completo desarreglo; y a cada paso ha tropezado con dificultades que no han sido fácil vencer".¹⁹ Además, la dedicación de servidores públicos de lo exterior jubilados como mentores de los aspirantes a los empleos diplomáticos, tenía la doble ventaja de ocuparlos y formar a quienes los sustituiría, toda vez que sus actividades se deberían extender a la consultoría en materia de la política exterior.

El perfil de la carrera diplomática significó un notable adelanto del criterio de permanencia y promoción añadido por Gutiérrez de Estrada, particularmente en los cargos de ministro plenipotenciario y encargado de negocios, para los cuales fijó los procedimientos correspondientes de acuerdo con una escala.

¹⁹ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. México, Imprenta El Águila. 1835. La parte sustancial de las proposiciones de Gutiérrez de Estrada, consta en la iniciativa 2 de esta Memoria.

Directamente dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Internacionales, se instituiría un Colegio Diplomático cuyos estudios para los aspirantes al servicio exterior serían gratuitos. A la cabeza estarían un director y un subdirector, todos provenientes del mismo servicio y puestos a disposición, lo mismo que los catedráticos, salvo los de lenguas, cuyos haberes serían únicamente los relativos a la pensión alimenticia.

Los alumnos, cuyo ingreso se reservaba el Secretario del ramo, sería de un mínimo de 12 y un máximo de 24, dejándose abierta la puerta para otros estudiantes en condición de oyentes. Según la idea de Gutiérrez de Estrada, el Colegio Diplomático sería un noviciado que se centraría la formación de los servidores públicos de lo exterior, por lo cual los requisitos de ingreso se referían a jóvenes de 12 años como mínimo, que supieran leer y escribir, y dominaran la gramática, ortografía castellana y aritmética.

El currícula propuesto, que estaba dominado por las ciencias jurídicas, era el siguiente: derecho natural, derecho político, derecho de gentes, derecho marítimo, historia general, geografía y economía política. Como el objeto del Colegio era ofrecer una formación profesional, los aspectos aplicados y prácticos no se dejaron de lado, de modo tal que se contempló la enseñanza del comercio francés, inglés y alemán, y un taller dedicado a la diplomacia práctica.

Un sínodo formado por el director y el subdirector, además de dos examinadores nombrados por el Gobierno, luego de revisar las notas hechas por la junta de profesores, escogería a los alumnos que hubieran concluido cabalmente los estudios y alcanzado las notas más altas para ingresar al servicio exterior en calidad de oficiales de legación, cubriendo las vacantes del caso.

Finalmente, hay que consignar que el Colegio Diplomático sería, subsidiariamente, un centro de capacitación como lo hace saber la posibilidad que hubieran cursantes en calidad de oyentes, presumiblemente servidores públicos de lo exterior en activo.

Capítulo V

HISTORIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHO

No es posible realizar un estudio de la carrera judicial, sin hacer una referencia relativamente puntual sobre la formación profesional del abogado, pues existe el monopolio del jurista en el ejercicio de los cargos que integran dicha carrera. Pero tampoco es posible estudiar a la carrera administrativa y la carrera diplomática, sin referirnos a los juristas, de suyo omnipresentes en las labores de la administración pública y la diplomacia.

Debido a que el desempeño de la carrera judicial requiere conocimientos, habilidades y valores solamente impartidos e inspirados en las escuelas de las disciplinas jurídicas, aquí faremos una exposición del desarrollo histórico de la enseñanza del derecho, tomando como base la experiencia mexicana.

Evolución de la abogacía en México

Tratar a la historia de la abogacía en México, es referirse a uno de los oficios profesionales más antiguos y conspicuos de la vida pública y privada. No existe en la historia del país, una profesión que haya ejercitado mayor influencia en sus destinos, ni haya dejado una huella más honda en su vida entera.

Naturalmente aquí no pretendemos explorar plenamente la historia de esta peculiar profesión, sino simplemente iluminar el modo como, a partir de su

devenir histórico, somos capaces de comprender la situación presente. Es necesario entrelazar la historia de la abogacía y la historia de la enseñanza del derecho pues, aunque cada cual tiene su propia sustancia, la índole de su materia está tan estrechamente ligada que ambos son irreconocibles sin su mutua e íntima relación. La esencia de la abogacía, de antiguo, es su disposición más que adecuada para su aprendizaje en las aulas.

Debido a los muchos lazos que nos ligaron a España por 400 años, la historia de la abogacía en México está fuertemente influida por la historia de este oficio en aquél país. Una breve referencia a la tradición hispánica nos ayudará a entender mejor el caso mexicano.

Influencia de la abogacía española

Originalmente en España la profesión del abogado se equiparaba con otras ocupaciones similares, identificadas durante la Edad Media como "oficios mercenarios"; su trabajo se ceñía a la defensa de las personas incapacitadas para hacerlo por sí mismas. En este sentido, eran representantes de las partes en litigio, y su desempeño se sustentaba el conocimiento autodidáctico de los fueros y las costumbres vigentes entonces. Fue en la época conocida como del *Fuero, o Fuero Viejo de Castilla*, que se comenzaron a denominar *Voceros*. Pero, en la medida en que el Derecho Romano se asimiló a los fueros y que proliferó la legislación, los antiguos representantes o Voceros requirieron adentrarse en el estudio sistemático de las leyes y se comenzaron a formar académicamente los primeros jurisconsultos españoles de profesión que hacia el siglo XII estaban activos por toda España.¹

También la organización del ejercicio de la abogacía fue gradual, principalmente a partir del Fuero Real, consolidándose en la época de los Reyes Católicos. En 1495 se expedieron las primeras Ordenanzas de los Abogados, para reglar el ejercicio de la profesión, si bien las Ordenanzas de Medina habían avanzado ya en ese mismo sentido. Habida cuenta del crecimiento numérico y de la relevancia cualitativa de este oficio, en 1596 fue establecido el Colegio de Abogados con el título de Congregación, gozando de estatutos propios y de la protección del rey y del Consejo de Castilla.

¹ Arrazola, Lorenzo y otros, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Tomo I, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. Madrid, 1848, pp. 106-112.

Uno de los sucesos más significativos en el ejercicio profesional de la abogacía en España, tuvo lugar durante el reinado de la Casa de Borbón. Dicho suceso consistió en la exigencia para que los abogados tuvieran residencia en la corte o que estuvieran en disposición de tenerla, para dedicarla exclusivamente a profesársela. Con esta medida fue erradicado el carácter eventual del ejercicio de esta ocupación, viabilizando su completo tránsito hacia un sentido más plenamente profesional en su desempeño.

El desarrollo histórico de la abogacía en España dejó honda huella en la cultura jurídica de la Nueva España, principalmente durante el Gobierno de los Habsburgo, transmitiéndose como herencia al México independiente. Pasemos ahora a examinar, entonces, la historia de la abogacía en nuestro país.

La herencia histórica de la abogacía en México

De manera similar a España, el aprendizaje de la abogacía en la Nueva España estuvo basado en la experiencia personal del profesante, hasta que en 1533 fue fundada la Real y Pontificia Universidad. Antaño tocaba a la Audiencia de México censar y autorizar el ejercicio de la abogacía, hasta que con la inauguración de esta Casa de Estudio se ofrecieron ocho nuevas cátedras, entre ellas la de leyes.

La espina dorsal de la enseñanza del derecho durante el Virreinato, bajo la Casa de Austria, estuvo configurada por la tradición europea, cuyo acento se ponía en la enseñanza del derecho romano y el derecho canónico. En aquella época, el estímulo vital de la idea de Universidad era el concepto de universalidad, y por consiguiente, persistía una tenuencia al estudio del derecho nacional. La formación jurídica en la Universidad novohispana estaba sustentada principalmente en el estudio de las *Instituciones* (el *Corpus Juris Civilis*, en cuatro volúmenes, compilado por Justiniano), que había sido también el fundamento de las *Siete Partidas*. Estas fueron los cimientos de la enseñanza jurídica novohispana.²

Con base en repertorios jurídicos, el temario de la cátedra en leyes estaba integrado por las personas, las cosas y las acciones. En 1569 se creó una segunda cátedra sobre códigos o víspera de leyes, basada en el *Codex Justinianus Repitae Proselecciónis*, que tenía como objeto profundizar sobre la

² Tank de Estrada, Dorothy, "La Colonia", Gurza Arce, Francisco y otros. *La Historia de las Profesiones en México*. El Colegio de México, México, 1982, pp. 8-24.

legislación romana. La tercera cátedra, llamada prima de leyes, versaba del *Digesto de Justiniano*, y era una abreviación sistemática y más moderna hecha por el emperador a su *Compilación*. A pesar de la existencia de estas fuentes documentales y bibliográficas, las cátedras eran sustentadas sin libros de texto, propiamente hablando, sino con base en conferencias del profesor, quien a la sazón fungía como tutor de los estudiantes. La enseñanza, pues, era dialéctica, y estaba basada en la comunicación oral entre el catedrático y el alumno, y requería gran capacidad de memoria y discernimiento de los alumnos.

Para cursar las cátedras jurídicas, los postulantes debían haber concluido la escuela de primeras letras y saber de gramática latina, lo cual sólo era posible después de tres años de estudios. Las tres cátedras requerían un lapso de cinco años de impartición. Una vez concluidos estos estudios universitarios, el alumno podía optar por el grado de Bachiller en Leyes, por medio de un examen ante tres doctores; o elegir la alternativa de la Licenciatura o el Doctorado en Leyes, a través de la sustentación de una tesis.

El ejercicio de la abogacía es uno de los desempeños profesionales que más temprana e imperativamente, han requerido tiempo y ejercicio de aula, y asimismo, la conciliación entre la enseñanza teórica y la práctica. Esto explica porqué, aún habiendo concluido los estudios universitarios, y recibido el grado correspondiente, el graduado en Bachillerato, Licenciatura o Doctorado en Leyes, todavía no era considerado como abogado, pues era menester que el postulante fuera examinado por la Audiencia, según una disposición de Felipe II promulgada 1563. Sin embargo, el paso entre la obtención del grado y el examen ante la Audiencia no era automático, estaba mediado por una pasantía ejercitada en un despacho de abogados. Este periodo podía ser de dos a cuatro años, y era muy útil, porque dotaba de experiencia al futuro abogado en lo referente a los procedimientos y prácticas judiciales, y lo familiarizaba con la jurisprudencia nacional.

Tal como lo adelantamos, la entronización de la Casa de Borbón trajo consigo una sustancial reforma de la enseñanza universitaria, comenzando con dos intentos, en 1714 y 1741, pero que no surtieron efecto sino hacia la segunda mitad del Siglo XVIII durante el reinado de Carlos III, cuando la base de dicha reforma: la incorporación del derecho real, se consumó gracias al apoyo de textos adecuados. Destacaba, entre ellos, *Las Instituciones del Derecho Civil de Castilla*, de Ignacio Jordán de Asso y Miguel de Manuel Rodríguez.

Parece que la Nueva España no fue favorecida con estos cambios, y que solamente el Seminario de Puebla ofrecía la enseñanza del Derecho de Roma

y España, y de la Nueva España, usando al efecto la *Compilación Sumaria* preparada por Eusebio Ventura Beleña a finales del siglo XVIII. En esta época, la enseñanza del derecho se realizaba, además de la Universidad, en el Colegio Carolino de Puebla, el Seminario de Valladolid, el Seminario de Monterrey y la Universidad de Guadalajara.

Una vez alcanzada la Independencia, en México se intensificó la enseñanza del derecho patrio.

Las disciplinas jurídicas son las primeras en haber conjugado el esfuerzo colectivo de sus profesantes dentro de una organización profesional: en el Colegio de Abogados, fundado en 1760. Tocó el honor de encabezar dicha fundación al Dr. Manuel Ignacio Beye de Cisneros.

El Colegio de Abogados

Durante la época independiente fue muy importante el papel que jugó el Nacional Colegio de Abogados, merced principalmente a que su actuación se desarrolló como exitoso esfuerzo de conciliación entre la agremiación obligatoria y la libertad de ejercicio profesional.³ En tanto el Colegio tenía un rango de desempeño nacional, el régimen federal estableció disposiciones estatales diferentes sobre el ejercicio de la abogacía. Por citar dos casos ilustrativos, en el Estado de México se dispuso la libertad de ejercicio profesional, y por consiguiente, la dispensabilidad de matriculación gremial, en tanto que en Querétaro se exigió la matriculación e incluso se instituyó un colegio independiente.

En la época del último periodo presidencial de Santa Anna se redobló la exigencia de la matriculación colegial, pero no solamente para el ejercicio profesional, sino también para el desempeño de la administración de justicia, en las magistraturas de los tribunales superiores de justicia y de hacienda, así como los cargos de jueces.⁴

El Nacional Colegio de Abogados era ya una institución muy desarrollada en el siglo pasado, tal como lo patentiza el hecho de que en 1868 contara con

³ Staples, Anne, "La Constitución del Estado Nacional". Gurza Arce, Francisco y otros. *La Historia de las Profesiones en México*, pp. 69-127.

⁴ Circular del Ministerio de Justicia sobre matrículas de Abogados, de septiembre 20 de 1854. Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana*. Imprenta del Comercio. Tomo VII, México, 1876, p. 313.

414 miembros. Algunos de ellos se habían afiliado desde la época postrimera del Virreinato. Como gremio de una profesión tan relevante en la sociedad mexicana, el Colegio ciertamente regía el espíritu de la vida jurídica del país y constituía una de las muchas instituciones heredadas por la reforma borbónica en México. En 1842 su membresía incluía a profesionales del derecho provenientes de otras regiones del país, tales como Puebla y Durango, en las cuales, sin embargo, existían colegios locales equivalentes.

La importancia pública del Colegio de Abogados se puede apreciar en la presencia de sus agremiados en las organizaciones gubernamentales, tanto las federales como las estatales, según un *Directorio de Empleados* que integraban parte del gremio, publicado en 1849.⁵ Por consiguiente, la fundación del Colegio, facilitó el nacimiento y desarrollo de la formación post-universitaria de los abogados, pues una de sus actividades principales era la examinación de profesionales del derecho y la capacitación profesional de los mismos por medio de su academia teórica—práctica. También estaba facultado para ofrecer dictámenes de solvencia profesional con validez oficial, de modo que hacia 1842 había examinado a 109 abogados y certificado la capacidad profesional de 98 pasantes matriculados en dicha academia.

La abogacía siguió siendo una profesión dominante durante la república restaurada y el porfirismo. En éste último, once de los veinte *Científicos* eran abogados, entre ellos José Ives Limantour.⁶

Esta preeminencia de la abogacía obedeció a la fundación de la Escuela de Jurisprudencia, como secuela de la segunda clausura de la Universidad en 1867. A partir de esta fecha, esta preeminencia continuó incesante hasta llegar a nuestros días, tal como lo observaremos páginas adelante.

La Escuela de Jurisprudencia: bases de la carrera judicial

Entre los muchos méritos que entrañan las Leyes de Reforma, hay que destacar que la Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Distrito Federal de diciembre 2 de 1867, instituyó la Escuela de Jurisprudencia. Con el nuevo plantel se transitó del sistema de cátedras de la extinta Universidad de México, a la

⁵ *Lista Alfabética y Cronológica de los Empleados e Individuos Matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México*. Imprenta de Lar, México, 1849.

⁶ Bazán, Milida. "La República Restaurada y el Porfirismo". Gurza Arce, Francisco. *La Historia de las Profesiones en México*, pp. 152-159.

creación de un nuevo tipo de organización de enseñanza: la Escuela profesional.⁷ En la nueva institución académica se impartían tres carreras profesionales: Abogado, Notario (o Escribano) y Agente de Negocios.⁸

La organización de tres opciones profesionales altamente hermanadas entre sí, como las mencionadas, significó por un lado la expansión del sentido de institución profesional de una Escuela capaz de ofrecer vías relativamente diversas de profesionalización; y por el otro, el acotamiento profesional más definido de la abogacía principalmente ante el notariado. El perfil curricular de ambas carreras así lo hace notar, tal como lo observaremos enseguida.

También esta Ley estableció los requisitos relativos a la expedición del título de abogado, cuyos elementos principales eran los estudios completos, el ejercicio de una pasantía en el estudio (bufete) de un abogado, y en juzgados civiles y criminales; así como haberse inscrito en la academia teórica-práctica del Nacional Colegio de Abogados. En este sentido, la abogacía había sido diseñada dentro de un criterio curricular que formaba para el ejercicio del foro, pero que se extendía al desempeño en la administración de justicia. En suma: se formaba a un abogado que podía optar por dos vías de ejercicio profesional: el litigio o el desempeño de un cargo en la administración judicial.

La carrera de abogado se cursaba en seis años, tocando a los dos finales la pasantía en el bufete y los tribunales mencionados. Hay que resaltar el peso cualitativo y cronológico de dicha pasantía, tal como se le otorgaba antaño y hoy en día.

Notariado. La carrera profesional de Notario o Escribano era cubierta en tres años lectivos y se estudiaba a través de un currícula sustancialmente distinta al plan de estudios de la abogacía. Por consiguiente, sólo contenía tres asignaturas jurídicas del total de 16 materias que lo integraban.

Su pensum era el siguiente: español, francés, latín, paleografía, aritmética, elementos de álgebra, geografía, ideología, gramática general, lógica, metafísica, moral, principios de bellas letras sobre estilo, derecho patrio, derecho constitucional y administrativo, y procedimientos.

⁷ Las escuelas profesionales instituidas en 1767, además de la de Jurisprudencia, eran las de Medicina; Agricultura y Veterinaria; de Ingenieros; de Naturalistas; Bellas Artes; Música y Declamación; Comercio; Normal; de Artes y Oficios; y de Sordomudos. Todas ellas estaban precedidas por los cursos de la Escuela Preparatoria.

⁸ La Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Distrito Federal, de diciembre 2 de 1867. Secretaría de la Presidencia, *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, 1972, pp. 311-330.

Tal como es perceptible, el notariado era más el ejercicio de un oficio humanista, pues su pensum privilegiaba las asignaturas que favorecían el razonamiento, la comunicación oral y escrita, y la cultura en general. Para ejercitarse el notariado no se requería el dominio del derecho, pues la escribanía era principalmente una secuela de lo que antaño se conocía como el *arte de la pluma*.

Para optar el título profesional de Escribano, el profesante también debía haber practicado en una notaría y en juzgados civiles y criminales. El examen correspondiente se realizaba en el Nacional Colegio de Escribanos.

La carrera de notario era identificada generalmente con la de escribano, pero también con la de actuaria; y no siempre se consideró compatible con la abogacía, tal como ocurrió en Puebla, en 1868. En contraste, en el Distrito Federal, en 1867 se decretó que la escribanía se dividía en el ejercicio de la notaría y el de la actuaria: así, en tanto que el notario era definido como un funcionario establecido para reducir en un instrumento público los actos, contratos y voluntades en los casos, el actuaria era identificado como un funcionario judicial a cuyo cargo se encontraba la autorización de las providencias de los jueces o árbitros, o para practicar las diligencias necesarias.⁹ Mediante este procedimiento, el notariado y la actuaria se convirtieron en cargos de la administración de justicia.¹⁰

Sin embargo, el notariado concebido como una función pública, no como una profesión liberal, dejó de existir en 1902. Parece que esta decisión resolvía un dilema planteado dentro del derecho, en el sentido de que tal carrera se encontraba ante la disyuntiva de la libertad profesional y el orden público del Estado, tal como lo planteaba un jurista de la época, Ramón Rodríguez, en su obra *Derecho Constitucional* (1875). Como preludio de semejante medida, en la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal a las Cámaras en 1901, se enfatizó el carácter público del ejercicio de la Notaría, debido a su relación con los intereses sociales, y destacó la necesidad de diferenciar dicho ejercicio, del propio del abogado, así como del comerciante, corredor, agente de cambio, ministro de culto y otras profesiones. En particular, Justino Fernández, que había sido Director de la Escuela de Jurisprudencia y se desempeñaba entonces como Secretario de Justicia, consideraba indebida la ambigüedad de la situa-

⁹ Bazant, Milda, "La República Restaurada y el Porfiriato". Gurza Arce, Francisco. *La Historia de las Profesiones en México*, p. 156.

¹⁰ Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868. Imprenta del Gobierno. Signada por Antonio Martínez de Castro, en marzo 28 de 1868, México, 1868, pp. 10-13.

ción del notariado, siendo patente que la fe pública era un atributo inherente al Estado.¹¹

Una vez suprimida como carrera profesional, las reglas del ejercicio de la notaría se modificaron y desde entonces se exigió para su desempeño poseer la cartera de abogado y haber practicado la notaría durante seis meses. Esta modificación también suprimió la ambigüedad entre profesión libre y función pública, pues la notaría se definió como un ““Empleo de Notario”” conferido por el Ejecutivo Federal, que se desempeñaba mediante patente emitida por la Secretaría de Justicia. Sin embargo, esta no fue una regla en todo el país, de modo que en Oaxaca se declaró incompatible el ejercicio de la abogacía y la notaría.

Agencia de Negocios. Por su parte, el plan de estudios de la carrera de Agente de Negocios, que se cursaba en dos años de estudios, estaba formada de la siguiente manera: gramática española, aritmética mercantil, principios generales del derecho relativos a procedimientos judiciales y administrativos, requisitos de los poderes, y facultades y obligaciones de los mandatarios y apoderados judiciales.

De manera similar a las carreras anteriores, el oficio de Agente de Negocios se debía ejercitar en el Colegio de Agentes durante un año. Esta profesión consistía primordialmente en el oficio de un trámiteador, cuyo trabajo era el de viabilizar y acelerar los procedimientos administrativos establecidos en los diferentes giros empresariales, principalmente los mercantiles y anexos. Su relación con la abogacía era próxima, estaba hermanada, pero el agente no debía dominar el derecho, como se exigía al abogado.

Una de las novedades que trajeron las Leyes de Reforma, por efecto de la separación entre el Estado y la Iglesia, fue la Ley de mayo 15 de 1869 por la cual se suprimió la materia de derecho canónico, al tiempo que se estableció la de economía política. Igualmente estaba prevista la creación de una asignatura de medicina legal.¹² Para entonces, la matrícula escolar de los estudios en derecho había crecido hasta alcanzar el número de 122 alumnos.¹³

¹¹ Exposición de Motivos de la Ley del Notariado, y la Ley misma, de diciembre 19 de 1901, anexas a la Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1º de enero e 1901 al 30 de junio de 1909. México, Imprenta de Antonio Enríquez. 1910. Signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día), pp. 315-376.

¹² Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869. México, Imprenta del Gobierno. 1869. Signada por José María Iglesias, noviembre 15 de 1869, p. 14.

¹³ Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en octubre 8 de 1870. México, Imprenta del Gobierno. 1870. Signada por José María Iglesias, en octubre 8 de 1870, p. 13.

La Licenciatura en Derecho es una de las carreras universitarias más susceptibles de innovación por efecto de las transformaciones de su campo de desempeño, principalmente por la revisión permanente de la legislación vigente, como ocurría en 1873, luego de que la revisión de los Códigos Civil y Penal obligaran a la adaptación de las asignaturas correspondientes.¹⁴

El plan de estudios de la carrera de abogado en la Escuela de Jurisprudencia, sirvió de patrón de desarrollo curricular en otras entidades federativas. Hacia 1874, la enseñanza de las disciplinas jurídicas se había extendido por la mayor parte del país, la carrera en derecho se impartía en Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.¹⁵

A principios del siglo XX, la proliferación de la enseñanza del derecho estaba acompañada por la gradual especialización académico-organizativa de su impartición. Aunque en algunas entidades federativas se enseñaba el derecho junto con otras carreras distintas, se propendía a la adopción del modelo de la Escuela de Jurisprudencia de México. En tanto que el Instituto Campechano enseñaba derecho junto con medicina y farmacia, el Instituto Juárez de Durango lo hacía con las ciencias jurídicas, la notaría y la pedagogía; mientras que en Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Yucatán, se habían establecido escuelas especializadas en derecho. Aunque no todas llevaban a la jurisprudencia por título, como los Colegios Preparatorianos de Xalapa, Córdoba y Orizaba, la organización académica especializada tendía a modelarse en la mencionada Escuela de Jurisprudencia; y este mismo fue el nombre que se dio a instituciones idénticas en Jalisco y Nuevo León, en tanto que en Yucatán se llamaba Escuela de Jurisprudencia y Notariado.

Sin embargo, la denominación de la "Escuela" no era un requisito indispensable para la enseñanza del Derecho, tal como sucedía en Chiapas, donde el Instituto de Ciencias del Estado solamente estaba a cargo de carreras jurídicas: jurisprudencia, notariado y agencia de negocios. Hay que mencionar que debido a la libertad de enseñanza y los intereses diversos de cada entidad federativa, la impartición del derecho no siempre incluía a la trípode integrada

¹⁴ *Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública*, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873. México, Imprenta del Gobierno. 1873. Signada por José Díaz Cobarrubias, en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho, p. XXV.

¹⁵ La fuente de estos datos, es José Díaz Cobarrubias, *La Instrucción Pública en México (1875)*. Bazant, op. cit., p. 200.

por la jurisprudencia, notariado y agencia de negocios, tal como ocurría en Chiapas, Michoacán y Sinaloa. Era más frecuente la existencia de la dupla compuesta por la jurisprudencia y notaría, tal como se efectuaba en el Distrito Federal (donde se había suprimido la Carrera de Agente de Negocios), Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Michoacán. Por su parte, en Campeche únicamente se enseñaba jurisprudencia, en tanto que en Jalisco, la Escuela de Jurisprudencia era la única institución académica especializada que impartía esta única carrera.¹⁶

En 1907 se estableció una Especialidad en Ciencias Jurídicas y Sociales, con opciones múltiples, cuya fuente era el positivismo vigente entonces en nuestro país. Más adelante abundaremos acerca de estos estudios, de modo que baste por ahora que comentemos que, como se estableció entonces, el Jefe del Ejecutivo concedía privilegios de ocupación de empleos públicos a los egresados de este posgrado, del mismo modo como se efectuaba con las carreras de Perito Empleado de la Administración Pública y Aspirante a la Carrera Consular.¹⁷

En 1929, a favor de la capacitación profesional del abogado, se crearon los bufetes y secciones consultivas por especialidades, cuyo objeto fue servir de centros de análisis de problemas jurídicos y de focos de irradiación de la extensión universitaria de la Escuela en la redacción de códigos, y cuyo mejor fruto fue la participación en la preparación del Código Procesal Civil. Finalmente, en esta época fue diseñado un Instituto de Investigaciones Sociales y puesta la iniciativa en manos del Consejo Universitario.¹⁸

La carrera de abogado había crecido significativamente durante el siglo XIX, de modo que en 1869 ejercitaban la profesión 667 personas, de las cuales 354 lo hacían en el Distrito Federal. Por su parte, estaban activos 82 escribanos, 18 en el Distrito Federal; en tanto que de los 21 Agentes de Negocios, 19 se desempeñaban en esta misma localidad.¹⁹ En 1900 el número de abogados creció a

¹⁶ La fuente es el *Anuario Estadístico de la República Mexicana*, de 1891. Bazani, *op. cit.*, p. 201.

¹⁷ Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Capítulo X, secciones 1 y 2, México, 1993.

¹⁸ Mendieta y Núñez, Lucio. "Apuntes para la Historia de la Facultad de Derecho". Revista de la Facultad de Derecho. Tomo III, núm. 10. México, abril-junio, 1953. pp. 37-70. Originalmente, este artículo fue publicado en la misma Revista, en 1939. La historia de esta antigua Facultad, es también narrada en otros dos trabajos: Malagón Barceló, Javier. "Breve Reseña Histórica de la Escuela Nacional de Jurisprudencia". Revista de la Facultad de Derecho. Tomo I, núms. 1 y 2. México, enero-junio, 1951. pp. 163-188. Herrasti, Francisco. "Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia". Misma Revista, tomo III, núm. 10, 1953, pp. 10-24.

¹⁹ Así se hace constar en el *Almanaque Mexicano*, de Eugenio Maillefert, de 1869. Bazani, *op. cit.*, p. 208.

3,690, lo que habla del progreso de la enseñanza de las ciencias jurídicas en las entidades federativas. Por cuanto a las otras dos carreras antes mencionadas, los agentes de negocios se multiplicaron enormemente, hasta sumar 1,073 profesionales; mientras que los notarios sumaban 407 ejercitantes. Hay que mencionar que había más agentes de negocios en Jalisco, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León, que en el Distrito Federal, pero que seguían habiendo más notarios aquí, que en ningún otra entidad federativa.²⁰

En 1910, abogacía llegó a sumar 3,953 profesionales, de los cuales 1,145 ejercitaban la profesión en el Distrito Federal.²¹

La Escuela Libre de Derecho

Otro de los hitos en la historia de la formación de abogados en México, fue la creación de la Escuela Libre de Derecho en julio 24 de 1912. La nueva institución académica surgió como un desprendimiento de la Escuela de Jurisprudencia, después de un paro estudiantil que la paralizó durante varios meses. En su establecimiento concurrieron distinguidos profesores y contó con el pleno aval del Nacional Colegio de Abogados. La Comisión de la Cámara de Senadores que atendió la solicitud de validación de estudios, certificados y títulos, dictaminó de manera muy favorable sobre la nueva Escuela.²²

De conformidad con sus estatutos, aprobados en enero 15 de 1913, la Escuela Libre de Derecho nacía con la exclusiva finalidad de enseñar las ciencias jurídicas y sus disciplinas auxiliares.

Desde el punto de vista curricular, no hay demasiadas diferencias entre la Escuela de Jurisprudencia y la Escuela Libre de Derecho; sus diferencias hay que buscarlas más bien en la índole de la enseñanza que los promotores de la nueva institución deseaban: la independencia frente al poder público, y la separación con respecto a los fines políticos y los credos religiosos. Incluso, dentro de la solicitud del Patronato que la Escuela Libre de Derecho solicita al Colegio de Abogados, sus patrocinadores alegaban que "el Estado no tiene

²⁰ La fuente es el *Censo General de la República*, de octubre 28 de 1900, *op. cit.*, p. 209.

²¹ La fuente es Moisés González Navarro, *Estadísticas Sociales del Porfiriato 1877-1910*, *op. cit.*, p. 212.

²² Serra Rojas, Emilio (editor), *Antología de Emilio Rabasa*. Ediciones Oasis. Dos tomos. Tomo II, capítulo X y apéndices, México, 1969. Arce Gurza, Francisco, "El Inicio de la Nueva Era: 1910-1945". En Gurza y otros, *op. cit.*, pp. 233-235. Mendieta y Núñez, Lucio. *Historia de la Facultad de Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, pp. 211-217.

más competencia para calificar los conocimientos científicos, que la ley para fijar las verdades de las ciencias". Argumentaban, asimismo, que el "Estado docente" es una aberración tan grande como el mantener a la actividad privada fuera de la enseñanza.²³

El nuevo centro educativo se empeñaba en patentizar sus diferencias con la Escuela de Jurisprudencia: la idea de su independencia con respecto del poder público, es esencial para entender el tipo de formación profesional que se pretendía ofrecer como opción a la ancestral Escuela de Jurisprudencia. En voz de uno de sus principales promotores, Emilio Rabasa, la Escuela Libre de Derecho habla acerca de que la autonomía académica es indispensable para el sano desarrollo de la enseñanza, y que es incompatible que en una escuela de Gobierno, se enseñen doctrinas que pueden ser hostiles al Gobierno mismo. El "Estado educador" es censor por naturaleza, y esto es su defecto orgánico inevitable.²⁴

Bajo la línea marcada, a la fecha la Escuela Libre de Derecho se conserva como uno de los centros de formación profesional en Derecho más prestigiados del país.

Historia de la enseñanza del derecho

En las páginas anteriores hemos pincelado, en muy grandes rasgos, los perfiles docentes esenciales de la carrera de abogado. Ahora entraremos de lleno al asunto.

Como en el oficio de la abogacía, también la enseñanza del derecho en México tiene una notoria influencia de la tradición jurídica española. Una breve referencia de ella nos situará mejor sobre el objeto de estudio de esta sección: la enseñanza de las disciplinas jurídicas en nuestro país.

La enseñanza del derecho en España

Lorenzo Arrazola y sus colegas explicaron que "la institución del abogado envuelve por una parte una especie de magistratura que decide consultivamente sobre las cuestiones que afectan a los intereses de los individuos, y por la otra interviene en la administración de justicia examinando, discutiendo e

²³ Ver: Serra Rojas, *op. cit.*, p. 21.

²⁴ Discurso de Emilio Rabasa, el 26 de julio de 1925, por motivo del XIII Aniversario de la Escuela, *op. cit.*, pp. 32-33.

ilustrando las cuestiones que se ventilan en los tribunales".²⁵ Por consiguiente, en atención a estos deberes que cubren los intereses sociales, la ciencia de los abogados es extensa y variada.

En el siglo XVII, la enseñanza del derecho fue programada en seis años lectivos y los materiales docentes estaban ceñidos a los códigos del derecho canónico y civil; sin embargo, antes de dedicarse al ejercicio profesional, se exigía al postulante una práctica forense de cuatro años. Tal era, cabalmente, el conocimiento propio de quienes entonces se denominaban *Jurisconsultos*. Ya para entonces se había sistematizado el procedimiento del estudio del derecho, como es visible en el libro *Arte Legal para el Estudio de la Jurisprudencia*, preparado en 1612 por Francisco Bermúdez de Peraza, para ilustrar sobre la organización del tiempo de estudios, y la priorización de las lecturas que se realizaban por la tarde y la noche.

Sin embargo, como ya lo hicimos saber, la mejoría sustancial en la formación profesional de los abogados ocurrió durante la reforma borbónica, principalmente en la época de Carlos III. Uno de los aspectos innovadores más relevantes fue la incorporación de la enseñanza del derecho real y del derecho de gentes. Además, se dispuso que el ejercicio de la abogacía se debía demostrar, por quienes así lo deseaban hacer. Sin embargo, en 1824 desaparecieron ambas cátedras en perjuicio de la enseñanza del Derecho.

La formación de abogados en España sentó bases firmes en 1845 y 1847, cuando por dos decretos reales se estableció un currícula más sistemática y completa. El plan de estudios era el siguiente: prolegómenos de derecho; derecho romano; historia y elementos del derecho civil y criminal en España; códigos españoles; historia y elementos del derecho canónico, universal y particular de España; historia y disciplina general de la iglesia, y particular de España; derecho público y derecho administrativo español; teoría de los procedimientos; práctica forense; elocuencia forense; y economía política.

Destaca el estudio del derecho público y administrativo, muy socorrido en una época de crucial consolidación del Estado moderno, y su gradual elevación sobre los poderes intermedios de carácter estamental. Es también relevante la enseñanza de la economía, la primera de las ciencias sociales en ser incorporada en la formación no-jurídica de los abogados. Es destacable la asignatura sobre elocuencia forense, que evoca la cualidad esencial de este profesional como ejercitante del foro. A través de dicha materia se incorpora en un plan

²⁵ Arrazola, Lorenzo y otros, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, tomo I, p. 119.

de estudios un designio deliberado para preparar al abogado en el debate en el foro y dotarle de las habilidades necesarias en las faenas argumentales, de las que hablaremos en un capítulo posterior.

La carrera se cursaba en siete años y, como culminación, se expedía el título de Licenciado en Jurisprudencia. Sin embargo, el ejercicio de la abogacía no comenzaba automática e inmediatamente, pues era menester un examen previo en los centros laborales, principalmente las audiencias y cancillerías. Este requisito era dispensado a los sobresalientes egresados de Salamanca, cuyo ejercicio profesional era permitido con la mera exhibición del título correspondiente.

Aunque el plan de estudios 1845-1847 significó una fase de progreso curricular en España, aún carecía de contenidos temáticos que Arrazola y sus colegas juzgaban de gran utilidad para la formación profesional del abogado. Estos contenidos eran la historia antigua y moderna, universal y de España, la filosofía de la legislación y la filosofía moral.

La enseñanza del derecho en México

La Etapa Virreinal. En la Nueva España, la formación profesional de la abogacía estuvo dominada por el derecho canónico, de modo que, como lo explica Lucio Mendieta y Núñez, el desarrollo de la enseñanza moderna del derecho se inició a partir de la Independencia.²⁶

Durante el largo periodo virreinal, los estudios en derecho se desenvolvieron a través del sistema de cátedras, mismas en que se dividía la enseñanza en la Universidad. Eran siete cátedras: teología, escritura, artes, retórica y gramática, así como cánones y leyes, que son los antecedentes de la enseñanza jurídica en México. Las dos cátedras eran impartidas en ambas facultades, una de leyes y otra de cánones, cuyo modelo era la Universidad de Salamanca. Durante esta época la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España otorgó los grados de Bachiller, Licenciado y Doctor.

Originalmente, una de las cátedras versaba sobre el derecho canónico, que luego se subdividió en otras cátedras jurídicas: decretales (o prima de cánones), decreto e instituta.²⁷ Aunque la enseñanza de las leyes y los cánones se realizaba en facultades distintas, debido a la preponderancia clásica greco-ro-

²⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho*, pp. 407-417.

²⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, "Apuntes para la Historia de la Facultad de Derecho", pp. 37-70.

mana y escolástica, buena parte del profesorado de la primera estaba a cargo de doctores que dominaban ambas materias o que tenían formación religiosa, de modo que el derecho canónico tenía tendencia a ser preponderante. Probablemente esto explique por qué los cambios universales que se suscitaron en España y sus dominios, principalmente con la entronización de la Casa de Borbón, no calaron siquiera superficialmente en la renovación de la enseñanza jurídica en la Nueva España.

Esta circunstancia obedecía, asimismo, al diseño académico de la Universidad, configurada para la impartición de los principios científicos del derecho, que la regían como disciplina, sin apego entonces a la legislación vigente. La Facultad de Leyes era una institución académica que preparaba bachilleres, licenciados y doctores en derecho —títulos con valor puramente académico—, no una escuela profesional, de modo que la capacitación profesional para la abogacía se efectuaba dentro de las pasantías y prácticas en los tribunales judiciales. Sólo así, reunido el título académico y la experiencia en el derecho positivo, el abogado aspiraba a ejercitarse la profesión del foro luego de demostrar su dominio en un examen sustentado ante la Real Audiencia. El carácter meramente académico de la Real y Pontificia Universidad contrastará radicalmente con el diseño profesional que imperará en la Universidad Nacional de México, fundada en 1910.

Como lo explica Lucio Mendieta y Núñez, la Universidad virreinal permaneció como un centro de estudios conservador, distante de un mundo cambiante que culminó con la Independencia en 1810.²⁸ Sin embargo, tampoco las transformaciones sociales, políticas y económicas del México independiente generaron mayores impactos en la enseñanza jurídica, y los planes de estudios en leyes y en cánones se mantuvieron inmutables. El tránsito entre la enseñanza tradicional en el Virreinato y la propiamente moderna fue sumamente lento: se inició en octubre 13 de 1823, cuando se incorpora el estudio del derecho natural y del derecho civil; y aunque prevalece la enseñanza del derecho canónico, su impartición comparte espacios curriculares con el estudio del derecho público y el derecho patrio. Al mismo tiempo se desenvolvieron experiencias lectivas de tres a ocho años para la formación de los abogados, hasta establecerse un tiempo de estudios de seis años. Igualmente, se autorizó a otros colegios del país a que fundaran estas cátedras, de no contenerlas en sus estudios.

²⁸ Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, p. 120.

Siendo entonces la Universidad un foco de inamovilidad académica, los reformistas de 1833 procedieron a suprimirla y sustituirla por la Dirección General de Instrucción Pública, cuyo ámbito de acción era el Distrito y Territorios Federales. La organización académica general fue reconfigurada entre seis establecimientos, uno de los cuales se destinó a la enseñanza de la jurisprudencia.

Tal como se estilaba desde los días del Virreinato, el estudio de ciencias jurídicas fue establecido bajo el sistema de cátedras, a saber: prima y segunda de latinidad; ética; derecho natural y de gentes, y marítimo; derecho político constitucional; derecho canónico; derecho romano; prima y segunda de derecho patrio; y retórica.

Al año siguiente se generalizó el uso del término *Carrera del Foro* para referirse a la profesión de la abogacía. Según decreto de noviembre 12 de 1834, los estudios jurídicos seguían impartiéndose por medio de tres cátedras que se ofrecían en los Colegios de San Juan de Letrán y San Gregorio: la primera comprendía el derecho natural y la historia del derecho civil, romano, canónico, patrio, así como la historia del mencionado derecho natural. La segunda y tercera cátedras, estaban dedicadas a la enseñanza del derecho civil y del derecho canónico. Por su parte, en el Colegio de San Ildefonso se impartían estas dos últimas cátedras en derecho, alternativamente a los Colegios antes mencionados. En lo que tocaba a la Universidad, sus estudios tenían por objeto completar y perfeccionar la enseñanza de los Colegios, y derivaban en el grado de Bachiller.

Finalmente, la carrera del foro se estudiaba durante cuatro años lectivos bajo el siguiente currícula: (primer año) elementos de derecho natural y de gentes; (segundo año) derecho público; principios de legislación; y elementos de derecho romano; (tercero y cuarto años) derecho civil, criminal y canónico.

Este último estaba alternado con academias de jurisprudencia teórico-prácticas y una pasantía en el estudio de un abogado de reconocido prestigio.

Los estudios de abogacía adelantan sobre la línea de desarrollo curricular moderno, tal como se visualiza en la mayoría de sus asignaturas. Hay que destacar, principalmente, las mencionadas academias aplicadas, que junto con la pasantía, habilitaban al abogado para desempeñarse en el foro.²⁹

²⁹ El acento de la capacitación aplicada en la abogacía, persistió durante el siglo pasado. Tal como se manifestaba en 1881, "los alumnos han hecho al fin cada año escolar las prácticas parciales correspondientes a sus cursos teóricos, alcanzando de esta manera el debido perfeccionamiento en sus estudios, que por naturaleza son eminentemente prácticos". *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública*, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881. Tipografía Literaria de F. Mata. México, 1882. Signada por Ezequiel Montes, en septiembre 15 de 1881, p. LXV.

Plan de Estudios de 1843. En 1842 se reglamentaron los estudios del Colegio de San Ildefonso, estableciéndose dos "cátedras de jurisprudencia", una de derecho civil y patrio, otra de derecho canónico, natural y público. Sin embargo, fue hasta el año siguiente que se estableció un currícula general para los estudios jurídicos en el país, por un decreto de agosto 18 de 1843 que significó una reveladora progresión en dichos estudios. Se trataba del Plan de Estudios de la República Mexicana para la Carrera del Foro, cuya configuración curricular estaba organizada en cuatro años lectivos para el Bachillerato en Leyes, tres más para la Licenciatura y uno más para el Doctorado.

La organización curricular era la siguiente: (primer año) introducción al estudio del derecho, derecho romano (I), derecho natural, e idioma inglés (I); (segundo año) derecho romano (II), derecho patrio (I), derecho canónico (I), e idioma inglés (II); (tercer año) derecho romano (III), derecho patrio (II), y derecho canónico (II); (cuarto año) derecho romano (IV), derecho patrio (III), y derecho canónico (III).

Una vez alcanzada esta primera etapa, culminaba la graduación del Bachillerato. Tal como estaba organizado, este plan de estudios impartía los conocimientos generales sobre el Derecho, pero carecía de los elementos curriculares necesarios para el ejercicio del foro, lo cual era suministrado por la Licenciatura. Esta, además de las materias del Bachillerato, exigía tres años lectivos adicionales; a saber: quinto año: práctica forense (I); procedimientos judiciales (I); derecho de gentes e internacional; y literatura general. Sexto año: práctica forense (II); procedimientos judiciales (II); derecho público y administrativo; y elocuencia forense (I). Y séptimo año: práctica forense (III); procedimientos judiciales (III); economía política; derecho mercantil; elocuencia forense (II) y análisis de las obras en este género.

La Licenciatura en Derecho, de acuerdo con este plan de estudios de 1843, alcanzó sensibles avances que conviene resaltar. En primer lugar, se puso un sustancial acento en el oficio del foro, principalmente debido a tres asignaturas de práctica forense y tres asignaturas de procedimientos judiciales, que otorgaban la capacitación necesaria para el desempeño profesional del abogado. Este acento aplicado estaba fuertemente apoyado en una vivida asignatura dedicada a la elocuencia forense, y que por dos años lectivos, derivaba en el análisis de casos referentes a sí misma. La importancia de este curso era tal,

que además de haber prolongado por muchos años su existencia, llegó a estar a cargo de personajes tan eminentes como Ignacio N. Altamirano.³⁰

En segundo lugar, se introdujeron las formulaciones curriculares inherentes al moderno Estado de Derecho, particularmente el derecho de gentes e internacional, que se refiere a las relaciones entre los estados; y el derecho público y administrativo, que organizan la vida política y social de los estados nacionales como organizaciones de poder. No debemos olvidar la agregación del derecho mercantil, tan útil para comprender las relaciones económicas y su expresión jurídica.

Finalmente hay que resaltar que la formación en abogacía deja de ser puramente jurídica, pues se incorporó al currícula la enseñanza de la economía política, una disciplina de extendida divulgación a mediados del siglo pasado, y que desde el punto de vista de un plan de estudios en derecho, mucho hablaba de su modernidad.

Los cursos culminaban con el Doctorado, el cual reclamaba el octavo y último año de estudios: filosofía del derecho, de legislación comparada e historia de los tratados.

Los estudios doctorales, que formaban en la novedosa materia de filosofía del derecho, es decir, en el estudio del derecho como materia académica, también preparaban para la diplomacia y en general para el servicio exterior, por medio de la asignatura relativa a la historia de los tratados.

Este plan de estudios recuerda a los currícula modernos de formación en ciencias sociales, que están basados en la formación profesional progresiva; es decir, estaba diseñado de tal modo que cada una de las etapas curriculares que lo integraba, formaba y habilitaba al estudiante para desempeñarse de manera específica. La etapa intermedia, correspondiente a la Licenciatura en Leyes, era la fase de formación propiamente hablando y preparaba para el ejercicio del foro.

Plan de Estudios de 1867. En 1854 y 1855 fue reformado el plan de estudios en derecho, pero sin mutaciones mayores. El cambio más significativo ocurrió hasta 1867, por medio de la ya mencionada Ley de Instrucción Pública. Esta disposición trajo consigo dos importantes progresos académicos: el primero consistió en el desarrollo de un nuevo y más progresivo plan de estudios en

³⁰ En 1887, Ignacio M. Altamirano renunció a la cátedra de Elocuencia Forense, siendo sustituido por Jacinto Pallares, *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública*, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo 31 de 1887. Imprenta del Gobierno, México, 1887. Signada por Joaquín Baranda, en marzo 31 de 1887, p. XLIV.

leyes, al tenor de las hondas transformaciones propiciadas por la Reforma; el segundo fue la extinción de la organización académica por cátedras, que desaparece con la clausura de la Universidad. El saldo fue la creación de la Escuela de Jurisprudencia, que se constituyó como un centro de formación profesional en abogacía.

El nuevo currícula de la carrera de abogado era el siguiente: derecho natural; derecho romano; derecho patrio, civil y penal; derecho eclesiástico; derecho constitucional y administrativo; derecho de gentes, internacional y marítimo; principios de legislación civil, penal y económica-política; procedimientos civiles y criminales; y legislación comparada (con énfasis en el derecho mercantil, en el derecho penal y en el régimen hipotecario).

Tal como se puede apreciar han desaparecido los niveles educativos de Bachiller y Doctor, y se ha perdido el acento en la habilitación práctica para el ejercicio del foro.

Sigue entonces una etapa de consolidación caracterizada por la elaboración de planes de estudio más estructurados, que se van sucediendo con orden y debida secuencia dentro de la Escuela de Jurisprudencia. Hay que señalar que la histórica pugna entre conservadores y liberales estuvo presente en la formación de la abogacía, principalmente por el esfuerzo de los primeros para conservar del derecho canónico, y de los segundos para suprimirlo. El resultado de la pugna fue que tal materia persistió en el plan de estudios de 1867, pero suprimida en 1869.

Fue una época de sistematización, pues además de que se fortificó la enseñanza del derecho, los planes de estudio tendieron a ser más congruentes, y su exposición temática y cronológica más organizada. Esto es visible —tal como lo hace constar Mendieta y Núñez— en los planes de estudio de 1867, 1869, 1877, 1889, 1897, 1902, 1905 y 1907.

Una de las características más notable de esta época, que va de 1867 a 1906, fue la propensión al desarrollo de nuevas materias por efecto de una mitosis curricular. El mejor ejemplo fue la creación de tres nuevas materias: derecho civil y patrio; derecho constitucional y administrativo; derecho internacional público y derecho internacional privado (1889), que antaño se impartían en un único curso. A partir de entonces, el desarrollo curricular en derecho tendrá dos venas de progresión: la primera fue un proceso de división y subdivisión; la segunda consistió en la incorporación de nuevos temas, más especializados por efecto del progreso social, económico y político, como es patente en asignaturas novedosas tales como economía política (1869), medicina legal

(1877), filosofía del derecho (1897), derecho mercantil y minero (1889) y oratoria forense (1897), que retornó a la enseñanza profesional.

En 1902 se crearon las asignaturas de procedimientos federales y militares, y se independizaron las materias de derecho administrativo y legislación fiscal, que antaño eran parte del temario de derecho constitucional. La enseñanza del derecho romano fue suprimida en 1907, en tanto que se introdujo la impartición de la sociología y se estableció la materia de derecho internacional, fusionándose las asignaturas antiguas que antes se referían al derecho internacional público y al privado. Con esta etapa de consolidación y sistematización, culmina la cabal configuración de la Carrera de Leyes, luego de una experiencia académica que abre una etapa más en 1907, propiamente de modernización de la enseñanza del derecho.

Plan de Estudios de 1907. Siguió la etapa de modernización que da comienzo con la Ley de 1907 y cuyo carácter innovador lo sintetizan el impulso que ofrece Justo Sierra, así como el destacado papel de Miguel Macedo y Jacinto Pallares. Esta fase, que se extiende hasta la segunda década del siglo actual, significó también la introducción del estudio de la sociología —la segunda de las ciencias sociales en generalizar su enseñanza en la abogacía—, así como el hecho de imprimírsele a la carrera un sentido utilitaria. Desde entonces, la formación profesional en derecho se estableció en cinco años lectivos, a pesar de un incesante aumento de materias y temas.³¹

El plan de estudios de la Carrera de Abogado, en 1907 estaba integrado por las siguientes asignaturas: (primer año) principios de sociología; economía política (I); y derecho civil (I); (segundo año) economía política (II); derecho civil (II); y procedimientos civiles (I); (tercer año) derecho civil (III); procedimientos civiles (II); derecho penal y procedimientos penales (I); (cuarto año) derecho mercantil; procedimientos civiles (III); derecho penal y procedimientos penales (II); (quinto año) derecho constitucional; derecho administrativo; curso práctico de casos selectos; y síntesis del derecho.

Una notoria novedad, como una de las consecuencias principales de la incorporación del positivismo a la enseñanza profesional en México, fue el diseño de un nuevo tipo de desempeño profesional de la abogacía, además de la Carrera de Abogado: el *Especialista en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Esta

³¹ "Plan de Estudios para la Carrera de Abogado y para las de Especialista en Ciencias Jurídicas y Sociales". Sierra, Justo. *Obras Completas*, tomo VIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 380-391.

Especialidad era un posgrado cuyo diseño se encaminó a que los abogados se especializaran en ramas concretas del derecho, en tal grado, alcance y profundidad, que no les podía ofrecer el estudio profesional de la licenciatura. Comprendía ocho opciones integradas por un número variable de materias, que sumaban de dos a cuatro asignaturas. El lapso de estudios era igualmente variable, de modo que los Especialistas en Derecho Civil y en Derecho Penal debían estudiar por dos años lectivos, en tanto que el resto lo hacían por uno solo.

Las opciones de Especialización en Derecho y Ciencias Sociales eran las siguientes: derecho civil, derecho mercantil, derecho penal, criminología, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho internacional y economía política.

Por cuanto a las asignaturas a cursar, eran escogidas como menú opcional de las siguientes materias: derecho romano; historia de las instituciones civiles; derecho civil comparado; procedimientos civiles comparados; derechos mercantiles comparados; historia de las instituciones penales; derecho penal comparado; procedimientos penales comparados; medicina legal; criminología; historia de las instituciones constitucionales; derecho constitucional comparado; estudios superiores en derecho administrativo; estadística; psicología; estudios superiores de sociología; estudios superiores de economía; e historia de las instituciones económicas de México.

Hay que destacar que existían especialidades muy novedosas, particularmente la de economía política, en la cual podrían encontrar los antecedentes primigenios de la posteror Licenciatura en Economía. No menos interesantes eran materias de nuevo cuño, como psicología, estadística, criminología y medicina legal, cuya matriz académica era esa poderosa fuerza del positivismo. Tales especializaciones no tuvieron un final feliz, pues no prosperaron y dejaron de existir. Como nos cuenta Mendieta y Núñez, parece que no existen títulos ni grados que avalen su permanencia y éxito.

Desde principios del siglo XX, la modernización curricular en la formación de abogados en México estuvo acompañada por la agremiación de sus profesionales. Hacia 1907, en la Ciudad de México estaban en funciones la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación —correspondiente a su similar de España—, el Colegio Nacional de Abogados y la Academia de Ciencias Sociales; en tanto que en las entidades federativas laboraban la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Guanajuato, Academia Judicial Jalisciense, Academia Michoacana de Jurisprudencia y Legislación, Academia Yucateca de Jurisprudencia y Legislación, Academia de Jurisprudencia y Legislación de

Puebla, Academia Hidalguense de Jurisprudencia y Legislación, Academia Queretana de Jurisprudencia y Legislación, Academia Coahuilense de Jurisprudencia y Legislación y Academia Zacatecana de Jurisprudencia y Legislación.³²

Los planes de estudios de la Escuela de Jurisprudencia, sirvieron de prototipo a los establecidos en otros centros académicos de formación de abogados, con la excepción de Michoacán, cuyo currícula estaba muy adelantado. En 1906, un año antes de que en la Escuela de Jurisprudencia se llevara al cabo la modernización curricular a que nos referimos, en Michoacán ya se impartía la materia de sociología general, sociología criminal —que complementaba la asignatura de derecho penal—, moral profesional, filosofía del derecho e historia de la legislación, además del estudio de las leyes relativas al notariado. En contraste, en la Escuela de Leyes de Oaxaca se había copiado con exactitud el plan de estudios de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, igual que en Puebla, pero cuyo establecimiento docente dedicaba el sexto año de estudios a la capacitación práctica profesional en juzgados civiles y penales, así como en bufetes de abogados y en las notarías. La carrera de abogado también se impartía en Sinaloa, Tamaulipas y San Luis Potosí, de manera muy similar al modo como se hacía en el establecimiento nacional.³³

La cuarta etapa de la enseñanza del derecho se caracterizó por la intensificación y complejidad de los estudios en la Facultad del mismo nombre. Una de las influencias más poderosas la constituyó la Revolución de 1910, cuyos propósitos agrarios conllevaron a la posterior introducción de la cátedra de derecho agrario. En esta época continuó la tendencia a la especialización de las materias, tal como ocurre con el derecho constitucional y el derecho administrativo, tradicionalmente enseñadas juntas, y desde esta época, separadas para su mejor estudio. Al mismo tiempo, arrancó un nuevo proceso de desarrollo curricular: la creación de nuevos cursos por derivación, como la asignatura de garantías y amparo, emanada de la materia de derecho constitucional.

Durante los años de la Revolución, la enseñanza del derecho se fue acomodando a los acontecimientos que trajo consigo esa gran transformación del país. Hacia 1920 se incorporó la enseñanza del latín; pero fue hasta 1922-1925 cuando el plan de estudios en derecho fue cambiado sustancialmente, junto

³² Mendicta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, pp. 197-198.

³³ *Ibid.*, p. 199.

con la trascendental innovación de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, que fue elevada a la calidad de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Dentro de su nuevo concepto se diseñaron cuatro especializaciones: *Juez y Actuario*, directa y específicamente relacionadas con el ejercicio concreto de la abogacía en la administración de justicia, en tanto que las Especializaciones de Secretario de Sociedades, y Trabajador Social y Organizador y Funcionario de Cooperativas, se vinculaban con la nueva experiencia de la Facultad relativa a las ciencias sociales. Sin embargo, desde este último aspecto, la innovación más importante fue la creación en 1928 de la Carrera de Licenciado en Economía.³⁴ La nueva carrera subsistió luego de grandes problemas, y posteriormente se independizó formando a su propia escuela profesional. En contraste, aquellas especializaciones se extinguieron.

En cuanto al plan de estudios de la Licenciatura en Derecho, éste se enriqueció con una nueva asignatura: derecho industrial, a la cual se le sumó en 1929, la cátedra del segundo curso de derecho administrativo.

Durante la gestión de Emilio Pardo Aspe, el plan de estudios fue modificado con la introducción de asignaturas tales como el derecho procesal del trabajo, segundo curso de economía política y derecho militar.

La Enseñanza en la Escuela Libre de Derecho. Es tiempo de que regresemos a la Escuela Libre de Derecho, de la cual adelantamos su perfil profesional basado en la autonomía de la enseñanza. Particularmente queremos tratar aquí el plan de estudios aprobado por la Secretaría de Educación Pública en enero de 1930, y que estableció que se cubrirá mediante cuatro años lectivos, suficientes para la enseñanza de un "minimum de estudios profesionales".³⁵

Dicho plan de estudios era el siguiente: sociología; economía política; derecho romano; derecho civil; derecho penal; procedimientos civiles; procedimientos penales; derecho mercantil; derecho administrativo; derecho internacional público; derecho internacional privado; derecho constitucional; historia del derecho; legislación social; y ciencia política.

Como es observable, no es posible encontrar grandes diferencias con los currícula de la Escuela de Jurisprudencia, salvo algunas materias, tales como derecho internacional privado y legislación social; además de una asignatura

³⁴ Mendieta y Núñez, "Apuntes para la Historia de la Facultad de Derecho", pp. 56. Arce Gurza, Francisco, "El Inicio de la Nueva Era: 1910-1945". En Gurza y otros, *op. cit.*, pp. 248-254.

³⁵ Ver el Decreto que reconoce los estudios de la Escuela Libre de Derecho, de enero 28 de 1930. Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 37-38.

ciertamente muy relevante y novedosa: ciencia política, que era profesada por Emilio Rabasa.

Por su parte, en 1954, el plan de estudios en la Facultad de Derecho estaba integrado de la siguiente manera, (primer año) sociología; economía política (I); derecho civil (I); derecho romano (I); e introducción al estudio del derecho; (segundo año) derecho procesal civil (I); economía política (II); derecho civil (II); teoría general del Estado; derecho romano (II); y derecho penal (I); (tercer año) derecho procesal civil (II); derecho constitucional; derecho civil (II); derecho administrativo; y derecho penal (II); (cuarto año) contratos; derecho internacional público; derecho mercantil (I); derecho procesal penal; derecho administrativo (II); derecho del trabajo (I), y garantías y amparo; (quinto año) práctica forense; medicina legal; filosofía del derecho; derecho agrario; derecho mercantil (II); derecho del trabajo (II); y derecho internacional privado.

Merece especial consideración la introducción de nuevas materias, tales como la de teoría general del Estado, que consistiría en la introducción de los estudios políticos en la formación no-jurídica del abogado; así como dos materias referentes al derecho del trabajo, y la tocante a la medicina legal. Finalmente, también es destacable la práctica forense, cuyo objeto, como lo hemos advertido, consiste en la habilitación del ejercicio del foro.

Al mismo tiempo se desarrolló una estrategia docente que incorporó diez asignaturas optativas: derecho bancario, derecho comparado, historia del derecho patrio, derecho marítimo, criminología, sociedades mercantiles y quiebras, legislación fiscal, traducción de textos jurídicos franceses, derecho aéreo y derecho militar.

En este capítulo no hemos realizado un recuento integral de la historia de la enseñanza del derecho, sino una ilustración general sobre el tema. Tal es el motivo por el cual no proseguimos hacia el presente, pues no es propósito de esta obra. Aquí, sencillamente, hemos tratado algunos sucesos históricos de interés, para una mejor comprensión de las materias principales que cursan quienes se dedican a la carrera judicial.

SEGUNDA PARTE

EL FUNCIONARIO

La segunda parte de esta obra, que consiste en el apartado más vasto y nutrido, se dividió en tres secciones con los siguientes propósitos: en primer lugar, distinguir la formación escolarizada del servidor público y otras formas diversas de preparación no menos relevantes, y ofrecer un espacio especial para el singular caso mexicano. En segundo lugar, realizar una mejor distribución del material contenido de la mencionada parte.

SECCIÓN PRIMERA

LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO

No existen reglas únicas sobre la formación de servidores públicos en el mundo. Pero hay algunas experiencias que se generalizan, se adoptan entre las culturas administrativas, se trasmiten y se reproducen.

A grandes rasgos, la formación del servicio público se puede clasificar atendiendo a la organización pedagógica adoptada. Con base en esta idea, se debe distinguir a la *formación escolarizada*, por un lado, y a la *formación dentro del grupo*, por el otro. La formación escolarizada está representada fielmente por la Escuela Nacional de Administración francesa, en tanto que la formación dentro del grupo por el servicio civil británico. Si subdividimos a la formación escolarizada, debemos separar a la escuela profesional —como la ENA—, del sistema universitario cuyo representante conspicuo son los Estados Unidos.

También se puede clasificar la formación de servidores públicos, tomando como base el énfasis otorgado a la etapa del proceso de enseñanza. En este caso, se distingue la *formación anterior al ingreso*, de la *formación dentro de la carrera*. Atendiendo esta clasificación, Alemania sería el representante típico de la primera, en tanto que Francia y Gran Bretaña lo serían de la segunda.

Ambas clasificaciones ofrecen frutos de comprensión del proceso formativo, de modo que adoptándose aquí la primera, no se desatienden algunas sugerencias de la segunda.

Capítulo VI

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN ALEMANIA

Europa ha sido la tierra fértil donde se encubó la carrera administrativa y se establecieron las primeras escuelas de formación del servicio público, desde los lejanos años de la Roma republicana. Con ella comenzaremos esta exposición, para luego dar paso a la experiencia europea más antigua: Alemania.

Formación profesional de los servidores públicos europeos

Un especialista en materia de la carrera administrativa ha comentado que hoy en día existen dos temas capitales en el estudio de administración pública, mundialmente considerada: el primero consiste en el desarrollo de capacidades que permitan en el corto plazo, un equilibrio mayor entre los derechos y obligaciones de los servidores públicos. Es patente que las últimas han tenido gran desarrollado en la década reciente, no así los primeros, que apenas han obtenido algunas conquistas.¹ El segundo tema consiste en la implantación de una estrategia integral de formación y capacitación para los servidores públicos, tal como es observable en países altamente administrados. Que mejor que Europa para referirnos a estos asuntos.

¹ Haro Bélchez, Guillermo, "La Formación de Directivos". *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 199, p. 162.

Comenzamos con un país que carece de escuela profesional de formación del servicio público, que es el tema de este capítulo. Se trata de Bélgica, donde la preparación de servidores públicos se realiza sin contar con un centro administrativo autónomo dedicado a su formación y es notoria la independencia de los organismos que integran a la administración pública, para establecer las necesidades de formación y diseñar las estrategias respectivas.² Tal establecimiento es una prerrogativa de la Dirección General de Selección y Formación (DGSF), dependencia del Ministerio de la Función Pública, a cuyo cargo está la modernización de la administración gubernamental, el desarrollo de planes de formación interdepartamentales y el diseño de las acciones encaminadas a desarrollar a los organismos de dicha administración.

La formación del servicio público está centrada en el período probatorio previo al ingreso a la administración, cuyo desempeño exitoso es una condición indispensable para ingresar de manera definitiva. Este período está a cargo de la mencionada Dirección, que cuenta con el apoyo de las comisiones departamentales e interdepartamentales integradas al efecto, que asesoran académicamente sobre el contenido de los programas de formación y participan en la evaluación de la pasantía probatoria.

El programa tiene tres renglones generales: formación de funcionarios superiores, por medio de la contratación de cursos externos sobre dirección (*management*); preparación de los responsables de la formación que se imparte en cada organismo de la administración pública; y formación en las nuevas tecnologías informáticas, con la colaboración de organismos del sector privado, así como de idiomas extranjeros.

Hacia el año 1962, la formación de funcionarios superiores dejó de estar moldeada con base en la Escuela Nacional de Administración francesa, optándose por establecer desde entonces —hasta 1982— un sistema externo que fue llamado *Instituto AdministraciónUniversidad*. Es decir, se eligió una estrategia de formación de los altos funcionarios públicos desde una perspectiva universitaria.

En contraste con su vecina Bélgica, Holanda cuenta con el Instituto Nacional de Formación (ROI), un ente central de preparación del servicio público que depende de la Dirección General de la Política de Personal del Ministerio del Interior. Su actividad académica es complementaria a la que realizan los departamentos de la administración pública por sí mismos. El Instituto tiene a su

² *Ibid.*, pp. 163-164.

cargo diseñar y desarrollar la política de formación en su conjunto; asesorar a los organismos de la administración pública en diseño y ejecución específicos de los programas de formación del caso; y organizar actividades complementarias de formación en materias tales como política y administración, administración de personal y organización, tecnologías de información, así como la preparación de responsables de la formación del servicio público.³ Por consiguiente, los organismos de la administración pública disfrutan de gran autonomía para el diseño e implementación de su estrategia especializada de la formación del servicio público.

El ámbito de formación a cargo de dichos organismos se extiende a todos los servidores públicos, con la excepción de grupos especiales tales como los que están integrados por los responsables de personal, organización y formación, funcionarios con proyección interdepartamental y directivos.

La formación del servicio público se realiza esencialmente dentro de la carrera, por lo que es excepcional la exigencia de preparación previa para ingresar. Gran parte de la formación se subcontrata, de modo tal que el 70% del servicio público recibe lecciones en entidades docentes privadas.

En Dinamarca, la formación de servidores públicos tiene las siguientes características: cobertura hacia todos los niveles y a lo largo de toda la carrera administrativa, y énfasis de la formación en nuevas tecnologías de informática.⁴ Destaca de manera sobresaliente, el papel de la Escuela Danesa de Administración Pública en la formación del servicio público.

La Escuela, desde 1981, es una institución independiente dirigida por un consejo compuesto por representantes del Estado, las regiones, los entes locales y los sindicatos, que son las que aprueban su programa de actividades. A su cabeza se desempeña una junta directiva que está asesorada por un consejo educativo compuesto por representantes de los sindicatos, asociaciones profesionales y del propio personal del plantel. Además, se organizan comités educativos especiales integrados por profesores y alumnos, para establecer la programación académica específica.

La Escuela mantiene contactos estrechos con universidades e instituciones de educación superior, tales como la Escuela Municipal Superior, el Instituto de Investigación Regional y Local de Administración y Finanzas Públicas, y el Centro Danés de Dirección (*Management*). Gracias a esta cooperación, son

³ *Ibid.*, pp. 168-169.

⁴ *Ibid.*, pp. 164-166.

frecuentes los intercambios de personal docente entre estas instituciones académicas.

El plantel tiene a su cargo un abanico de cursos de larga duración, que consisten en diplomados en administración general, administración financiera y administración social. Igualmente, ofrece cursos de cortos para funcionarios superiores sobre organización del sector público, procedimiento administrativo, gestión presupuestaria, control financiero, gestión de personal, papel de la administración pública en el proceso legislativo y técnicas de planificación. También dispone de cursos sobre nuevas tecnologías informáticas, así como de un programa especial para directivos, con una duración de ocho semanas, orientado a desarrollar capacidad de gestión administrativa.

Irlanda, finalmente, está dotada de un Centro de Formación del Servicio Civil (*Civil Service Training CentreCSTC*) integrado por las unidades de formación de cada organismo de la administración pública y el Instituto de Administración Pública (IPA). Este, en contraste con otros INAP, no constituye una corporación pública, sino una sociedad privada con participación pública.⁵

El Centro de Formación del Servicio Civil depende de la División de Planeamiento y Desarrollo integrada del Ministerio de la Función Pública, y tiene a su cargo diseñar la estrategia de formación de funcionarios; asesorar a los departamentos de la administración pública en lo referente a formación y asistirlos al respecto; y organizar e impartir la formación dirigida expresamente a los funcionarios superiores y los responsables de la formación en dichos departamentos.

Como en Holanda, los organismos de la administración pública están a cargo de la preparación de su personal con la tutoría del Centro, por lo que al efecto cuentan con unidades de formación y desarrollo del personal.

El Instituto de Administración Pública, por su parte, constituye un centro de formación cuyo comité ejecutivo está integrado por representantes de las administraciones públicas y los planteles universitarios. Los programas académicos del Centro y del Instituto son mutuamente complementarios, pues el segundo organiza numerosas actividades en beneficio del primero.

Una vez que hemos hecho una reseña sumaria de los programas de formación en Bélgica, Holanda, Dinamarca e Irlanda, nos extenderemos en las

⁵ *Ibid*, pp. 167-168.

peculiaridades más significativas de las experiencias en Alemania, e inmediatamente después, en Francia y España.

El rasgo característico del sistema de formación funcionarial en la Alemania moderna es, como lo fue también en la Alemania del pasado, el servicio preparatorio establecido como preámbulo del ingreso a la administración pública.

Desde la época de la Alemania Federal, la formación de los servidores públicos ha comprendido de entre tres y medio años, hasta ocho años posteriores a los estudios universitarios. Además, quien desea ingresar en el nivel superior de la administración pública debe poseer un título universitario. Igualmente, tendrá que aprobar un primer examen ante un jurado integrado tanto por profesores, como por funcionarios, y una vez en el servicio, realizará varios años de prácticas en diversos organismos de la administración pública y la administración de justicia.⁶

Sin embargo, de modo similar a la espada de Damocles, el funcionario sometido a las prácticas puede ser rechazado en cualquier momento, si se le juzga con insuficiencia profesional para el servicio. Una vez terminadas las prácticas, realiza un segundo examen teórico y práctico, y siendo aprobado, obtiene el título del cargo, pero después de un período de prueba de tres años. Para entonces, el aspirante tendrá aproximadamente veintisiete años de edad.

Este peculiar sistema de formación tiene un fuerte arraigo en la historia de Alemania, donde la preparación de los servidores públicos ha tenido tradicionalmente la base del entrenamiento práctico, los concursos de ingreso, la formación universitaria previa y el perfeccionamiento dentro del servicio.

Evolución de los procesos de formación

Los progresos políticos que propiciaron la separación de la administración pública y la administración de justicia durante el siglo XVIII, adelantaron la profesionalización de los funcionarios judiciales, a la de los servidores administrativos. En tanto que los primeros tuvieron muy pronto un rango prominente y se desempeñaron de manera más independiente, los servidores de la administración pública todavía a principios de ese siglo no contaban con

⁶ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 356.

estudios administrativos reconocidos como necesarios para su desempeño. Incluso las fuentes de su reclutamiento eran extrañas al servicio; por ejemplo, en Prusia, originalmente los aspirantes eran contramaestres o jóvenes dedicados al comercio, industria y agricultura, así como hijos de los empleados de las manufacturas.⁷

La fórmula establecida en la administración de justicia fue confirmada por varias disposiciones expedidas de manera especial entre 1713 y 1723. A partir de 1737, se generalizaron para todos los funcionarios de la judicatura.⁸ En Prusia, los exámenes de ingreso fueron introducidos en 1755 por el ministro Cocceji, junto con un riguroso servicio preparatorio destinado a capacitar prácticamente a los funcionarios de la administración de justicia.

Por cuanto a la administración pública, la introducción de los exámenes de ingreso fue implantada el por ministro von Hagen, quien en 1770 dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran preferentemente entre los juristas y los letrados. Igualmente, ordenó una separación más nítida entre esos servidores público superiores y los subalternos.

La práctica del examen de ingreso se extendió lentamente en las cámaras administrativas, donde persistían aún conceptos de la gestión pública concebida como simple conocimiento aplicado. Paralelamente se introdujo aquello que será el signo distintivo del proceso de formación germánico: el servicio preparatorio. Este servicio, ancestro del sistema moderno encarnado en el *Referendar*, se personificó en un novicio conocido como el *Auskultator*, cuyo destino era servir de aspirante al servicio público. La idea provino de Federico *El Grande*, quien deseaba que en cada cámara hubiera cuatro *Auskultadores* dotados de potencial para el aprendizaje; cuatro aspirantes cuya labor de méritos no exigía estudios universitarios, sino un aprendizaje dentro de un servicio que tenía carácter práctico. Era, sencillamente, un proceso de entrenamiento basado en el ejercicio de llevar expedientes y extractarlos, así como el aprender a redactar y levantar inventarios, hacer tasaciones agrícolas y realizar cuentas financieras.

A pesar de que este noviciado no colmó las plazas previstas, ni tampoco satisfizo del todo los anhelos reales, parece que su exitoso producto inspiró al rey para que a partir de 1743 estableciera el mandato de que los *Auskultadores*

⁷ Hintze, Otto, "El Estamento de los Funcionarios". *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente, Madrid, 1966 (1911), p. 219.

⁸ Nieto, Alejandro, *El Mito de la Administración Prusiana*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, pp. 128-129.

presentaran exámenes luego de transcurrido un año de servicio. El resultado de los exámenes definía el destino de los meritorios: permanencia en el noviciado, asunción del cargo de consejero o cambio de ocupación. Con objeto de perfeccionar el noviciado, en 1745 el rey dispuso que los Auskultatores trabajaran inicialmente en la Cancillería, donde el propio Federico *El Grande* laboró quince años antes por orden de su padre, Guillermo Federico I.

El noviciado prosperó gracias a nuevas medidas auspiciadas por Federico, principalmente el sistema de exámenes para el servicio superior y el requisito de los estudios en *Ciencias Camerales* y disciplinas jurídicas cursados en la universidad.⁹

Con la intención de establecer un sistema alterno al servicio preparatorio, cuyo carácter era la especialización, Federico dispuso que los jóvenes aspirantes a ingresar a los Consejos de Guerra y de Dominios comenzaran su preparación como secretarios en la cámara. El rey consideraba a la pasantía establecida como un servicio preparatorio especial, como un sistema todavía insuficiente para la formación de los funcionarios superiores.

El noviciado tutorial continuó progresando sobre su patrón primigenio y en 1770 se estableció la Real Comisión de Exámenes para encargarse de las pruebas de ingreso para los cargos elevados. La preparación para el examen se realizaba en el servicio mismo y eran los funcionarios veteranos los tutores de la formación de los novicios, toda vez que también se les confiaba su preparación para el examen.

Paralelamente, en ese año Federico constituyó un plantel (*Pepiniere*) de cadetes, un semillero de futuros funcionarios superiores que laboraban temporalmente en el Directorio General en calidad de aprendices, con miras, una vez culminado su adiestrado, a ocupar cargos superiores de la administración pública prusiana. No parece, sin embargo, que este plantel confirmara las esperanzas que se habían puesto. Paradójicamente, como si se tratara del cultivo de árboles robustos, este semillero de novicios no dio frutos en la época de su progenitor. Federico se quejaba de la falta de talento administrativo en las filas de su servicio público, pues no había candidatos idóneos para asumir los altos cargos de la administración pública, especialmente los puestos de directores de cámara o consejeros del Directorio General. Fue con posterioridad a su muerte, gracias a su labor de siembra del talento administrativo, que surgió

⁹ Hintze, *op. cit.*, pp. 237-238.

la generación de notables talentos que reformaron al Estado prusiano que Federico *El Grande* había consolidado.¹⁰

Permanentemente y sin desmayo Federico nunca cejó en su empeño de nutrir de inteligencia a la función pública alemana y, con base en el proyecto del ministro von Hagen para unificar la formación de los aspirantes al servicio, también decretó la exigencia de los estudios universitarios. Por principio, los pretendientes debían cursar una carrera universitaria, nombrándoseles inmediatamente en los puestos a que se hiciera acreedores. Una vez enganchado en la carrera administrativa, podían ser ascendidos a la categoría de consejeros en las cámaras donde eran examinados por miembros del Directorio General.

Gustav Schmoller ha contrastado magistralmente las épocas respectivas de 1740 y 1870: “*La Prusia anterior a 1740 parece una escuela. Los funcionarios son los maestros y el rey el gran pedagogo, que continuamente con la vara en la mano, castigando, premiando o corrigiendo, visita las clases. Incansablemente viaja por todas partes para verlo todo; en un cartucho, que lleva siempre consigo, guarda los presupuestos de la Provincia, de los Domänen, de la ciudad que inspecciona. El Estado entero es tan estrecho como una clase, el servicio tan pedante, los preceptos tan severos. Se echa de menos la libertad asegurada de la persona y de la propiedad, la conciencia débil de una burguesía ilustrada, la orgullosa grandeza de una verdadera aristocracia política. No se presenta el ideal del Estado sino de una escuela primaria. La burocracia de 1740 es una escuela militar, un partido reformador en el propio Estado, que con las ideas de la Ilustración y de la igualdad política, con la nueva educación cameralística luchaba contra una vieja sociedad y contra sus egoistas puntos de vista. La burocracia de hoy [1870] ya no es una iglesia militante; ha vencido ya hace mucho tiempo. Ya no quiere luchar más; se ha instalado cómodamente, se ocupa con tareas conservadoras y defiende sus tradicionales posesiones contra incómodas novedades (...)*”.¹¹

En paralelo al sistema de exámenes, el noviciado de Auskultatores y el plantel de pretendientes, en Alemania entera los aspirantes al servicio público superior debían ser admitidos por el Presidente del Gobierno atendiendo su libre discreción. Por consiguiente, el ingreso estaba sujeto no sólo a la consideración del examen, sino también a las cualidades personales del aspirante, que deberían estar en consonancia con las necesidades de la administración

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Citado por Nielo, pp. 135-136.

pública. Persisten, por consiguiente, ingredientes políticos y sociales, y hasta prejuicios, en la selección de los servidores públicos alemanes.¹²

En ese aspecto la administración de justicia estuvo más protegida que el servicio público, principalmente en lo tocante a la incidencia de factores ajenos a los exámenes y los procedimientos de mérito. En la judicatura cada aspirante que aprobaba los exámenes era admitido sin limitación alguna, salvo la nada fácil de estar en capacidad de costearse la subsistencia por sí mismo, en tanto transcurría el servicio preparatorio.¹³

El sistema de ingreso fue formalizado plenamente en Alemania a través de la Ley de Reclutamiento de mayo 31 de 1906, cuya administración corresponde a los gobiernos de cada uno de los estados (*Länder*).

A favor del desarrollo de servicio público, obró un incipiente principio de estabilidad de cargo. Al efecto, mucho había contribuido el sentido de honor de desempeño funcional. Con base en este sentido de honor de cargo, Federico Guillermo I había ofrecido a los funcionarios públicos que los conservaría en los puestos permanentemente y que no daría curso sino a acusaciones contra ellos debidamente fundadas. Incluso, estableció su derecho de ser oídos antes de que el monarca tomara cualquier resolución. Sobre esta misma línea, en 1786, Federico Guillermo II ratificó que no destituiría del servicio público a ningún servidor que fuera honrado, sin escucharlo previamente, ni declararlo culpable sin juicio de por medio.

Dentro de esta atmósfera de desarrollo del servicio público, merece mención especial el caso de Baviera, porque la modernidad de su derecho de funcionarios era tan adelantada como el de Prusia y en muchos aspectos fue precursora de la legislación en la materia de los otros estados alemanes.¹⁴ Bajo el mando del ministro Montgelas, en 1805 se reglamentó el servicio público dentro de un sentido moderno, y se definió la relación entre los servidores públicos y el Estado bajo el influjo de la organización napoleónica de los funcionarios.

En Baviera se estableció la distinción entre servidores del Estado *pragmáticos* y *no-pragmáticos*. Los primeros eran los jueces y los funcionarios de la administración pública, los segundos son los funcionarios subalternos y de categorías inferiores. Hay que resaltar que de acuerdo con la tradición germá-

¹² Hintze, *op. cit.*, pp. 232-234.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* pp. 223-224.

nica, los jueces contaban con garantías contra la destitución arbitraria, en tanto que los funcionarios administrativos estaban sujetos a un servicio preparatorio de tres años. Una vez nombrados, su estabilidad laboral estaba asegurada y solamente podían ser despedidos por la comisión de delitos de servicio, conforme a derecho y mediante sentencia. Por su parte, los funcionarios inferiores *no-pragmáticos* tenían un nombramiento con carácter temporal, pero disfrutaron parcialmente a partir de 1848, de ciertos derechos de estabilidad, tales como la pensión.

La reglamentación de los funcionarios en Baviera tuvo notoria longevidad, pues estuvo vigente hasta comienzos del siglo XX.

Régimen del servicio público

Cuando los diversos estados alemanes se agruparon para constituir al Imperio, correspondió al derecho de los funcionarios prusianos servir de base para el derecho funcionarial germánico en general, aunque no estaba codificado del todo.¹⁵ La Ley de Funcionarios del Reich de 1873, que estableció el régimen de la función pública alemana, estaba preñada por los principios prusianos y es de aquí donde surgió la corriente de influencia hacia los otros países de la federación alemana.

Pero no sólo en Prusia se había adelantado al respecto, pues también en Württemberg, Baden, Hesse y Sajonia, se habían hecho adelantos de significación para el servicio público. Especialmente en Hesse y Sajonia ya existían escrupulosas leyes de servidores públicos desde 1820 y 1835, respectivamente, de modo que a partir de la Ley de Funcionarios de 1873, en ambos países más bien se realizaron ajustes con esa ley y con los principios de inspiración prusiana.

Sin embargo, el desarrollo de la administración pública en Alemania tenía su foco de actividad en los estados germánicos antes de la fundación del Imperio en 1871. El extinto Sacro Imperio Romano Germánico no había desarrollado ni una administración, ni derecho administrativo propios, pues el poder estaba en los principados y las ciudades-estados. En ellos fue donde se gestó la estatalidad alemana primigenia, y fue en ellos donde se fraguó tanto la administración pública moderna, como el derecho que le es inherente.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ulc, Carl, *La Reforma Administrativa en Alemania*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967, pp. 19-20.

Tampoco la Confederación Alemana existente entre 1815 y 1866, produjo una organización estatal genérica, pues la vida política y administrativa prosiguió su desarrollo en los principados. Fue hasta la fundación del Imperio que comenzó a tener vida una idea del Estado alemán, con una administración pública nacional. Durante la Primera Guerra Mundial se incrementó la magnitud e importancia de la administración imperial, y una vez extinto el Imperio, luego de la derrota, la República de Weimar se vio obligada a asumir labores de rango nacional, tales como la gestión tributaria y los transportes, para atender los compromisos de la posguerra.

No obstante el progreso del sentido de Estado en Alemania, la administración pública siguió conservándose con un amplio contenido de autonomía territorial en beneficio de los países. En su seno permaneció el servicio público durante la era republicana, así como el procedimiento administrativo y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El derrumbe de la República de Weimar en el año 1933, dejó ver descarnadamente qué tanto el Estado seguía atrapado en una organización política establecida desde los días del Imperio prusiano, que se desplomó desde finales de 1918.¹⁷ Igualmente, la función pública correspondía, por cuanto a su régimen jurídico, al derecho de funcionarios heredado por el extinto Estado imperial. La Constitución de Weimar reguló el derecho funcionarial, incluso en los estados, tomando como base los principios vigentes desde mediados del siglo XIX y que constituyan los elementos más sólidos de ese derecho.

Tras la debacle de la República, el servicio público fue regulado uniformemente en todo el Tercer Reich por medio de la Ley de Funcionarios de enero 26 de 1937.¹⁸ Previamente fueron derogadas la Ley de Funcionarios del Reich y las leyes de funcionarios de los Länder, y reemplazadas por la citada Ley y por la Ordenanza Disciplinaria de los Funcionarios del Reich. En aquella Ley se dispuso que la guía de la conducta de los servidores públicos sería el partido, y que estaban obligados a denunciar a toda aquella persona que fuera un peligro para el partido y el Estado.¹⁹

Dicha norma constituye un ejemplo digno de los absurdos propios del racismo, pues si bien es cierto que conservaron parte de la ancestral escuela del servicio público alemán, requerían también cualidades inusuales. Así, por

¹⁷ *Ibid.*, pp. 21-22.

¹⁸ *Ibid.*, p. 24.

¹⁹ Neumann, Franz, *Behemoth: Pensamiento y Acción del Nacional-socialismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 419-423.

un lado, se exigía que el aspirante tuviera la nacionalidad alemana y la formación universitaria, y por el otro, que de manera inexcusable fuera de raza aria y que apoyara sin reservas al Estado nacional-socialista.

La perversión del servicio público se inició en 1933, por medio de una disposición que dictó la expulsión de los no-arios y de los servidores que no se hicieron dignos de confianza de los líderes del nazismo. Al mismo tiempo, se intensificó una campaña de adoctrinamiento de los servidores públicos y la monopolización de las vacantes por el partido. Entre 1933 y 1936, de los 239 Referendar que se postularon para el servicio público, el 99% procedían de las filas del nacional-socialismo.²⁰

El nazismo amenazó también a la estabilidad de cargo, pues tanto el *Führer*, como el canciller del Reich, tenían la facultad de separar definitiva o temporalmente a cualquier funcionario que no ofreciera la garantía de apoyo ilimitada. En abril 26 de 1934 se dotó al *Führer* del poder para destituir a cualquier funcionario por violación de sus deberes, sin necesidad de atender ningún procedimiento judicial. Un autor documentó la expulsión de 211 altos servidores públicos por no ser de la raza aria y la destitución o traslado de 258 más por razones similares.²¹

Tal como lo ha manifestado un autor, este “acuerdo habría supuesto probablemente el fin del funcionariado profesional alemán en su configuración tradicional, si el nacional-socialismo hubiera sobrevivido a la guerra”.²²

Tras la derrota nacional-socialista, la Ley de Funcionarios de 1937 se conservó parcialmente en las zonas de ocupación, tal como fue observable en Bremen, Baden, Baviera, Renania-Palatinado, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern; pero se suprimieron las monstruosidades nacional-socialistas y se rescataron los principios tradicionales del funcionariado profesional germánico.

Debido a que solamente en Hesse se estableció un derecho laboral unitario para todos los empleados, trabajadores y funcionarios, muy alejado de los principios tradicionales del funcionariado profesional alemán, al ponerse en vigor la Ley Fundamental de la República de Bonn, esta se reorganizó en armonía con el nuevo orden constitucional.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Ule, *op. cit.*, pp. 19-20.

En el Derecho funcional de Baviera y Würtemberg-Baden se filtraron algunos conceptos jurídicos de procedencia estadounidense, presentes en la Ley de Funcionarios bávara de 1946, por la cual se creó un servicio de personal independiente.²³ Sin embargo, repelente a la tradición germánica, este ensayo no tuvo éxito porque no se consiguió la proyectada independencia del servicio con respecto a los distintos organismos. La tradición alemana pudo más que el deseo de la potencia ocupante de esta región alemana.

El derecho que hoy en día rige a la función pública es una competencia de la Federación germana, pues es vigente para los funcionarios que no están al servicio de los *Länder* ni de los municipios, sino al de la Federación misma.²⁴ Como contraparte, la Federación no tiene facultades para regular el derecho de los funcionarios territoriales, pues según lo dispone la Ley Fundamental, sólo tiene allí de una competencia legislativa limitada que se concreta en la promulgación de leyes que fungen como marco normativo. De este modo, las competencias básicas para regular el derecho de funcionarios corresponde a la Federación, que se extiende a la representación corporativa de los funcionarios y sus retribuciones.

Tales mandatos constitucionales se concretan a través de la Ley de Bases de Funcionarios, promulgada en julio 1 de 1957.

En Alemania el concepto de servicio público es muy amplio, porque no solamente comprende a quienes representan y ejercitan la autoridad del Estado, sino también a los policías, profesores universitarios y agentes postales.²⁵ Tal como lo adelantamos, el servicio público alemán se formó a partir de la experiencia prusiana, y hacia 1871 se había difundido por todo el país. En 1873 se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios, que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por la Ley Federal de los Funcionarios, revisada en 1977. Esta disposición dotó al Gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país.

El servicio público (*Offentlicher Dienst*) está subdividido en tres categorías: funcionario (*Beamten*), empleado (*Angestellten*) y trabajador (*Arbeiter*).

²³ *Ibid.*, p. 28-29.

²⁴ *Ibid.*, pp. 36-37.

²⁵ Ridley, F.F., *Government and Administration in Western Europe*. Suffolk, Martin Robertson, 1979, pp. 133-144.

ter), cuya proporción respectivamente es de 42%, 34% y 24%. Solamente la categoría de funcionario está investida de los poderes soberanos del Estado, además de que disfruta de estatuto de derecho público, se le exige patentizar su lealtad al orden constitucional, debe obedecer las instrucciones superiores, y goza de pensión y seguridad social. Esta categoría como conjunto se llama *Beamtentum* y en 1979 sumaba la cantidad de 800 mil efectivos.

Dentro del régimen nacional del servicio público, toca a cada *Länder* formar y reclutar a sus funcionarios públicos, los cuales, dicho sea de paso, no tienen problema alguno para emigrar a otros *Länder* o ser transferidos al Gobierno federal.

El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales de sus efectivos, que incluye a trabajadores de los ferrocarriles, agentes postales y las fuerzas armadas. Como en otros países que tienen cuerpos o clases, en Alemania hay cuatro *Carreras de Grupo*:

<i>Höherer Dienst</i>	Servicio Superior	A13-B11
<i>Gehobener Dienst</i>	Servicio Ejecutivo	A9-A12
<i>Mittlerer Dienst</i>	Servicio de oficina	A5-A8
<i>Einfacher Dienst</i>	Servicio básico	A1-A4

El ingreso a cada Carrera de Grupo exige estudios, de modo que el Servicio Superior exige estudios universitarios de tres años de estudios como mínimo. Dicho Servicio está integrado de la siguiente manera:

<i>Staatskretär</i>	Secretario Permanente	B11
<i>Ministerialdirektor</i>	Secretario Adjunto	B9-B10
<i>Ministerialdirigent</i>	Subsecretario	B5-B7
<i>Leitender Ministerialrat</i>	Secretario asistente	B3-B4
<i>Ministerialrat</i>	Principal Senior	A16-B2
<i>Vortragender Rat</i>	Principal	A15
<i>Assesor</i>	Asesor	A13

Tal es la organización del servicio público germánico; ahora observemos como es formado profesionalmente.

El servicio preparatorio como foco de la formación administrativa

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso, es decir, un servicio preparatorio.²⁶ A través de este sistema se desea que el aspirante palpe los diversos aspectos del Gobierno y que permita, a través de exámenes sucesivos, que el servicio público se autoevalúe objetivamente.

En este país se presume que existen los mismos principios en el desempeño de un funcionario judicial y de un funcionario de la administración pública. Tal como lo hace un juez, el funcionario aplica la ley y busca ajustar al caso una disposición jurídica pertinente. Por consiguiente, toda su acción se lleva el cabo dentro de la ley, que dicta el curso de la gestión administrativa. La diferencia entre el servidor de la administración de justicia y el servidor de la administración pública, consiste en que el primero trata con negocios de litigio y el segundo con asuntos administrativos.

Este sistema tiene más de doscientos años de vigencia y se ha transformado muy poco hasta nuestros días. Da principio con la oferta de un puesto vacante, para el cual el candidato, antes del ingreso, debe mostrar su experiencia, y conocimientos en derecho y asuntos públicos. Se trata de un noviciado cuyas reglas son establecidas, aplicadas y vigiladas por el Estado, y su propósito es formar a un aspirante para que ocupe un cargo con caracteres de desempeño estándares. Obviamente se trata de un puesto de alta jerarquía.

En su moderna modalidad, el noviciado se organizó a partir de 1952. Su base es el *examen de Estado*, que se verifica en dos ediciones a lo largo del proceso formativo: el primero se realiza después de los estudios universitarios; el segundo luego de un período muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública.²⁷

²⁶ Chapman, Brian, *The Profession of Government*. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión (1959), 1966, pp. 100-109.

²⁷ Birker, Ernst, "Le Système Allemand". Paris, *La Revue Administrative*. 49^e Année. Num. spécial, Colloque du Cinquantenaire de l'ENA, 1996, pp. 35-38.

Cada *Länder* cuenta con su noviciado. Una buena muestra lo representa Baviera, cuyo primer examen es ejercitado por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público *senior* y un profesor de derecho administrativo. Consiste en una prueba múltiple que exige la presentación escrita y otra oral, y que consume muchas horas. Por ejemplo, la prueba escrita está formada por seis partes y cada una reclama un mínimo de cinco horas de preparación. En cuanto al examen oral, se centra principalmente en cuestiones aplicadas de derecho administrativo, además de constar de preguntas sobre las pruebas escritas.

Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es eso: una persona que anhela ingresar al Gobierno. Todavía no es un novicio, esto ocurre hasta que presenta el segundo examen y, una vez aprobado, asume la denominación de *Referendar*. La aprobación de este examen es el resultado positivo a una solicitud del novicio para ingresar a una organización administrativa, signada por el titular del Gobierno de la región donde desea laborar. En defensa del solicitante obra que la única causa del rechazo puede ser que no haya cumplido con condiciones de desempeño claramente establecidas, y aún así puede recurrir como primera instancia a fallo del Ministro de Justicia del *Länder*.

Aquí el sistema de aprobación es más social que académico, pues se trata de que el *Referendar* se adentre en la realidad administrativa y la práctica legal, y prueba más bien la habilidad y la perseverancia en el servicio.

El titular del Gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un funcionario subordinado. Durante el largo proceso formativo, integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos, cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor inmediato del *Referendar*.

Formalmente, y como promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, pero como lo advertimos al principio de este apartado, se puede prolongar por mucho más tiempo. He aquí, paso a paso, mes por mes, el proceso de formación en el noviciado alemán.

Proceso del Segundo Examen. El proceso de fogueo del novicio está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. Haciendo honor a la tradición germánica, da inicio en las cortes judiciales donde el *Referendar* permanece durante 19 meses; luego se traslada a otra corte judicial, donde se desempeña por 10 meses, y posteriormente se traslada durante 5

meses a una corte civil provincial y cuatro a una corte criminal provincial. Para entonces, su entrenamiento suma 38 meses, es decir, tres años.

Los siguientes 14 meses es ocupado en la administración pública, donde su tutor inmediato es un alto funcionario público. Luego pasa a la administración financiera donde trabaja durante dos meses, y cuatro más en otra organización similar. La preparación del novicio aún no termina, aunque aquí ya se entrena por 20 meses más, es decir, 1 año y 8 meses.

Todavía no es un funcionario, pues debe tomar experiencia durante dos meses más en la administración social o en el Ministerio del Interior, además de cuatro meses en una corte administrativa y dos en una corte laboral.

Por fin, luego de 66 meses de formación, que suman 5 años y medio de experiencia acumulada, el novicio está en la antesala de asumir el carácter de funcionario público.

El examen final se presenta cuando agoniza la experiencia en los entes públicos. Nuevamente el novicio presenta dos pruebas, una escrita y otra oral. A diferencia del primer examen de Estado, en Bavaria la prueba escrita se divide en dos secciones, una para asuntos jurídicos, otra para los administrativos. En la primera sección se pregunta sobre derecho comercial y empresarial, así como sobre derecho privado, y procedimientos; en el segundo, sin embargo, también abundan temas sobre derecho constitucional, administrativo, laboral y hasta derecho canónico, pero también hay materias de economía, finanzas y ciencia política.

En Hesse, los exámenes son menos formalistas que en Bavaria, y el acento del tercer examen recae en la filosofía, sociología, historia del derecho y economía; en tanto que en Rhin-Palatinado se prefiere la educación, el arte y los idiomas, además de la filosofía.

Una vez aprobado el tercer examen de Estado, el novicio se ha convertido, por fin en funcionario público. Han pasado, según nuestras cuentas, cuando menos cinco años y medio de disciplinada y concienzuda formación profesional.

Hacia 1979, el primer examen versaba sobre materias jurídicas y de ciencias sociales y se conservaba el sistema de formación narrado por Chapman. El Segundo Examen se refería nuevamente al derecho, pero incluía estudios en administración pública. Habiendo aprobado el segundo examen, el Referendar se convertía en *Asesor*, base de la pirámide funcional, y a partir de entonces su carrera transcurriría dentro del sistema promocional establecido.²⁸

²⁸ Ridley, *op. cit.*

La formación dentro del noviciado, con frecuencia está acompañada por estudios de doctorado en Derecho o en materias hermanadas, que se realiza en el sistema universitario. El Referendar y el Asesor son los usuarios habituales de la Escuela de Ciencia de la Administración.

Escuela de Ciencia de la Administración

Fiel a su tradición escolar, Alemania es poseedora de un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público. Destacan la Academia de Finanzas, el Centro de Formación y Capacitación Diplomática, la Academia de Policía y la Academia Federal de Administración Pública (*Bundeskademie für öffentliche Verwaltung*). Esta última, establecida en 1971, es la escuela central de formación del servicio público alemán.²⁹

La Academia Federal depende del Ministerio del Interior y su *Policy* de formación académica es aprobada por un consejo asesor, que realiza una previa consulta a un Comité Científico.³⁰ En la Academia se conceptúa a la preparación de los funcionarios como un medio para aumentar la eficiencia de la administración pública alemana, motivo por el cual se pone el acento en la formación administrativa y la práctica.

El plantel tiene una diversidad de programas, tales como la actualización y los cursos sobre planificación y programación. Pero su actividad central es la formación y el perfeccionamiento del servicio público de carrera, con énfasis en los directivos de la administración pública.

Sin embargo, el plantel más célebre es un plantel establecido en uno de los estados alemanes y que por mucho tiempo ha servido de eje a la formación del alto servicio público del país: la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira.

A partir de 1947, el noviciado alemán tuvo una importante transformación. Se incorporó a sus procesos un plantel de formación de servidores públicos: la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*). Originalmente fue establecida en el *Länder* Rhin-Palatinado, en el año mencionado, dentro de la comarca sujeta a la ocupación francesa. Posteriormente se transformó en una institución de cobertura nacional, cuyo objeto es la administración del sistema de formación alemán. En

²⁹ Birker, *op. cit.*, p. 38.

³⁰ Haro Bélchez, "La Formación de Directivos", pp. 169-170.

1950 adquirió la categoría de corporación de derecho público y sus beneficios se extendieron a Baden y Würtenberger-Hohenzollern. Hacia 1957 se habían incorporado Hesse y El Sarre, restando solamente el ingreso de Berlín occidental.³¹

Quizá por la influencia francesa en su origen, la Escuela solamente formaba funcionarios públicos, pero debido a la inconformidad de varios Länder por la exclusión de funcionarios de la administración de justicia, el plantel reorientó su objeto y reformó su currícula para dar cabida a ambos tipos de servidores del Estado. Desde el inicio, el establecimiento educativo fue diseñado como un plantel de complementación, así como de suplementación, pues redondea la formación universitaria y resarce las deficiencias de sus programas de enseñanza. Sin embargo, la Escuela tiene su rasgo propio, se trata de un sistema de enseñanza que detalla el proceso jurídico de implementación que es omitido por la universidad. Igualmente, es una institución que contextúa a los novicios en los problemas concretos de orden político, económico y social.

Sus cursos son breves, se imparten durante seis meses, pero son muy intensivos. En la década de los cincuenta, además de las horas-aula y otras actividades, los alumnos debían dedicar 24 horas semanales al estudio con carácter obligatorio. Para desempeñar la labor profesional hay seis mentores de tiempo completo a cuyo cargo están las cátedras de derecho público, sociología, psicología y economía; además de cuatro profesores de medio tiempo que atienden principalmente asignaturas jurídicas tales como derecho constitucional, administrativo y laboral, y leyes locales, y con frecuencia, estos profesores se desempeñan como miembros de la administración de justicia. También se enseña gobierno comparado, administración policiaca, seguridad social e historia política moderna. En consonancia con el carácter del noviciado alemán, no pueden estar ausentes funcionarios públicos senior cuya labor es atender cátedras a tiempo parcial.

El programa de enseñanza vigente en 1958 comprendía cursos, trabajos colectivos, ejercicios prácticos y seminarios.³² Los primeros entrañaban asignaturas tales como teoría del Estado y del derecho constitucional, teoría de la administración pública, derecho administrativo y política administrativa, derecho privado, ciencias económicas, sociología e historia. Por su parte, los

³¹ Chapman, *op. cit.*

³² Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 177-178.

trabajos colectivos versaban sobre derecho público, en tanto que los ejercicios prácticos se realizaban sobre legislación civil, administrativa, fiscal y financiera, así como acerca de temas de política e historia. Finalmente, en los seminarios se estudiaban materias relativas a derecho administrativo, economía alemana y sociología.

A diez años de su fundación, todos sus estudiantes eran funcionarios activos que se clasificaban en dos categorías: estudiantes ordinarios, que eran funcionarios graduados en derecho y comisionados por su superior jerárquico; y estudiantes visitantes, que consistían en funcionarios con una formación equivalente, pero que procedían de sectores especializados de la administración pública alemana. Los requisitos exigidos para todos los cursantes, consistían en que detentaran el grado de Licenciado en Derecho y demostraran haber cumplido un período de práctica en la administración pública.

En aquél entonces habían cursos que cubrían un período de tres o cuatro meses, y los estudiantes estaban obligados a participar en un trabajo colectivo y asistir de un ejercicio o un seminario, además de dedicar las 24 horas semanales de estudio obligatorias antes mencionadas. Aún la Escuela de Administración no otorgaba ningún grado ni título.

Tal es el modo como se forma al servidor público federal, local y municipal, así como a los directores de las empresas públicas, lo mismo que a los funcionarios de judicatura y abogados postulantes. No es raro que tan bien preparados novicios también pasaran a laborar exitosamente, desde entonces, al sector privado.

Una parte pequeña de la formación de los altos servidores públicos alemanes está, pues, a cargo de la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, que como lo adelantamos fue inspirada directamente en la ENA, aunque más antiguamente tiene antecedentes en un proyecto académico preparado en 1845. Dicho proyecto fue obra del catedrático Robert von Mohl y estaba encajado en la noción general de las Ciencias del Estado. Su noción central era la participación de profesores medio tiempo y el diseño de pasantías prácticas, métodos usados hoy día en la ENA y la Escuela de Spira. Los cursos se extenderían por tres años, con fundamento en el sistema de seminario, en el cual habría grupos de discusión, y la redacción posterior de memorias sobre temas escogidos. Von Mohl estaba convencido de la necesidad de un establecimiento de formación del Gobierno que alargara la educación desde el sistema de enseñanza establecido, a favor del personal del servicio público.

La Escuela recoge muchas de las ideas del autor del proyecto y ciertamente en su origen se asemejaba mucho a la ENA, pues sus programas incluían cursos lar-

gos y nutridos que preparaban completamente a los servidores alemanes para los ascensos.³³ El régimen federal alemán, distinto a la centralizada Francia, causó que en 1950 la institución se convirtiera en la hoy Escuela de Ciencia de la Administración, cuyo objeto es servir a los estados federados, y en un semestre preparar dentro del servicio a funcionarios seleccionados. Su estatuto le confiere la calidad de corporación autónoma de derecho público, a su cabeza hay una junta de los doce gobiernos estatales que la sostienen, bajo la presidencia de la cabeza administrativa de la Cancillería estatal del Rhin-Palatinado.

Consonante con la tradición germánica del noviciado, la Escuela es un establecimiento post-universitario a la cual se ingresa luego de un servicio probatorio de un año, que se efectúa en varios establecimientos públicos antes de ingresar a ella. Hoy en día ya confiere grados y, además de los programas de formación, también se realizan trabajos de investigación.

En la segunda mitad de la década de los sesenta contaba con ocho profesores de tiempo completo y 20 de medio tiempo. Su currícula privilegia tanto a la enseñanza de las ciencias jurídicas, como las disciplinas *cameralistas*. Entre otras, se imparten asignaturas de derecho administrativo, derecho internacional y derecho comunitario europeo, junto con ciencia de la administración, filosofía social, sociología, historia moderna y economía. Hay, asimismo, cursos sobre Gobierno local, finanzas, organización y planeación regional, y análisis comparado.

Los métodos de enseñanza incluyen el coloquio y el seminario, así como conferencias que se intercalan con los cursos. También hay visitas guiadas a establecimientos públicos y privados, incluso fuera de Alemania, y se analizan los problemas y contingencias que puedan ocurrir durante el semestre. Como resultado de las visitas y los análisis, los alumnos presentan una memoria.

Hoy en día, Alemania se mantiene fiel a la tradicional estrategia de la formación uniforme para los jueces, fiscales, abogados y servidores de la administración pública, así como a los estudios universitarios y el servicio preparatorio.³⁴ Sin embargo, a mediados de los años 60 se proyectaba acortar el servicio preparatorio, reduciéndolo de tres años y medio, a tres; o incluso a dos años y medio. De ser así, este conspicuo noviciado alemán reducirá el período de prácticas de los Referendar, los jóvenes juristas que nutren por igual a la administración pública y la administración de justicia.

³³ Morslein Marx, Fritz, "German Administration and the Speyer Academy". *Public Administration Review*. Vol. XXVII, num. 5. 1967. 403-410. Del mismo autor, "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". *Review of Administrative Sciences*, vol. 35, num. 4. 1969, pp. 291-301.

³⁴ Ule, *op. cit.*, p. 98.

En algunos Länder se consideraba la posibilidad de añadir, una vez aprobado el segundo examen de Estado, algunas actividades de formación administrativa especial para el Asesor, tales como las vigentes en la administración fiscal, así como en otras administraciones especiales.

La Escuela de Ciencia de la Administración de Spira ha estado transformando gradualmente el espíritu formalista de la formación funcionalia germánica, y desde 1962 proporciona cursos jurídicos a los administradores y materias administrativas los juristas.

Hoy en día la Escuela ha ido centrando sus tareas en beneficio del *Land* Renania-Palatinado, pero sin abandonar su impacto nacional y su trascendencia internacional. En colaboración con la Academia Federal, la Escuela imparte cursos de complementación para los Länder, la federación alemana y las comunas municipales. Recientemente se creó una Maestría en Administración Pública con una duración bianual destinada a alumnos extranjeros.³⁵

No ajeno de defectos, el método germánico de formación del servicio público mucho ayuda a entender el alto desempeño de una administración pública que, aunque sesgada por el peso de la implementación jurídica, no abandonó la prosapia cameralista que le dio origen.

³⁵ Siedentopf, Heinrich, "Haute Fonction Publique et Federalisme: L'Ecole de Speyer". *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 39-41.

Capítulo VII

LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE FRANCIA

En Francia, el servicio público se reclutó originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación. La enseñanza universitaria, orientada a la producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación harto abstracta para el desempeño de tareas concretas.¹ Tal es el motivo por el cual, se le confía a la Universidad la dotación de un nivel general de conocimiento y a las escuelas profesionales el aprendizaje propiamente administrativo.

La carrera administrativa

La organización del servicio público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley de mayo 19 de 1834, por la cual Talleyrand normó la actividad del servicio exterior.² En mayo 19 de 1853 se aprobó una primera

¹ Debbauch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública..* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 356.

² Haro Bélichez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 178-179.

disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones. Sin embargo, a pesar de sensibles progresos a favor de la estabilidad de cargo y la fijación de los derechos de los servidores públicos, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decretó el primer Estatuto General de Funcionarios, merced a la ley de septiembre 4 de 1841, decretada por el Gobierno de Vichy. Habida cuenta del colaboracionismo patentizado por este Gobierno con la ocupación alemana, tal disposición fue anulada tras la liberación.

En octubre 19 de 1946 fue expedida una Ley donde se estableció un nuevo Estatuto General de Funcionarios, a través de la cual se estableció la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil.

Esa disposición fue reemplazada por otra promulgada en febrero 4 de 1959, cuyo propósito fue hacer los ajustes correspondientes a la nueva Constitución francesa de 1958. Aunque no se realizaron reformas radicales, se contemplaron asuntos puntuales referentes al Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, además de otros asuntos relativos a calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

El Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del Poder Ejecutivo, motivo por el cual se excluyó a funcionarios judiciales, militares, administradores de corporaciones públicas industriales y comerciales, y empleados parlamentarios.

Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del *Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales*. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.³

La primera, una ley expedida en julio 13 de 1984, constituye el Título Primero del *Estatuto* y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero 11 del mismo año, que constituye el Título Segundo del *Estatuto*, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del *Estatuto*, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

³ Álvarez Alvarez, Julián, "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 155-156.

Las tres leyes sustituyeron un conjunto de textos heterogéneo cuya índole y alcance eran diversos, y que rigieron a la carrera administrativa de antaño.

El ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito: los *concursos* por los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detienen determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (*Ecole National d'Administration, ENA*) existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Mediante la tercera vía se democratizó el ingreso a la ENA, un plantel irremediablemente elitista por el resultado de formar a los miembros del servicio público superior el cual, además de las carreras administrativas que se aseguran, están en posibilidad de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

Dicho sea de paso, Francia es el país en el cual se estableció de antiguo el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público: la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, artículo VI, estableció el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación de tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.⁴

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles.

En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular de cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el

⁴ Haro, *op. cit.*, p. 200.

número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro. Dos casos ilustran esta configuración: en el Cuerpo de Administradores Civiles existen tres grados o categorías, cada uno con diferente número de escalones; por su parte, en el Cuerpo de Profesores de segunda enseñanza hay un grado único, pero está dividido en varios escalones. Tratándose de una carrera administrativa típica, la promoción entre los escalones se efectúa en forma continua: de un escalón inferior a otro inmediatamente superior, al tiempo que asciende el sueldo del servidor público promovido. Obviamente, el sistema promocional descansa en criterios de antigüedad y aptitud probada.

También las promociones de grado se realizan continuadamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, excepcionalmente, el ascenso puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, mediante su publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios. A través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional. Finalmente, por medio de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Tal como es perceptible, la noción de cuerpo constituye la idea central de la carrera administrativa francesa, el cual sustituyó la antigua idea de *cuatro* establecida por el estatuto de 1946. Esta noción, vigente hasta 1959, consistía en un conjunto de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.⁵ A partir de este año, el *cuerpo* fue definido como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados.

A pesar del cambio de noción que redituó en la idea de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó en 1959 y hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: Categoría A para los funcionarios superiores que diseñan *Policy* y dirigen a la administra-

⁵ *Ibid.*, p. 195.

ción pública; Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan *Policy*; Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

Una carrera administrativa tan escrupulosamente establecida ha necesitado de una escuela profesional de servicio público: la Escuela Nacional de Administración.

Creación de la Escuela Nacional de Administración

La Escuela Nacional de Administración fue establecida en octubre 9 de 1945, mediante una ordenanza del Gobierno provisional.⁶ El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de gran confusión. La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 del año mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15.

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París donde estudiaban, únicamente ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de la Capital.⁷ Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. En fin, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos (IEP) en Francia —el de París

⁶ Ecole Nationale d'Administration, *Rapport du Directeur de l'Ecole à son Conseil d'Administration: 1945-1952*. Imprimerie National, Paris, 1952.

⁷ Bertrand, André et Marceau Long, "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives"; *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVI, núm. 1, 1930. 1960, pp. 5-24.

sustituyó a la Escuela Libre—, estableció a la ENA y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

La creación de la ENA está basada en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, tales como la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la Escuela Politécnica, pero la diferencia con éstas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.⁸

Los funcionarios superiores de la administración pública francesa en general, se forman en la Escuela Nacional de Administración, en tanto que en los Institutos Regionales de Administración, creados en diciembre 3 de 1969, se preparan a los mandos medios.⁹ Por su parte, los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos ministerios han establecido, donde suele perpetuarse y prolongarse la formación universitaria original del servidor público.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.¹⁰

La ENA admite estudiantes y funcionarios en activo por medio de concursos. No se trata de una exploración que se restrinja a los conocimientos del pretendiente, pues también se escudriña su capacidad de analizar y sintetizar, se palpa la originalidad de sus ideas y el orden de su pensamiento, y hasta se aprecia la elegancia de su estilo al ejercitar el arte de la pluma. Se trata de exámenes competitivos que ofrecen una sensación nítida de cualidades tales como la inteligencia y el carácter, así como otros aspectos de la personalidad de los aspirantes.

⁸ Vérdakakis, Georges, "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 54, núm. 3, 1988, pp. 427-451.

⁹ Francois, Pierre, "Les Eseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". *La Revue Administrative*, noviembre-diciembre, 1988, pp. 501-505.

¹⁰ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 72.

Como en Alemania, todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. Los concursos son generosos, pues los aspirantes que evidencian deficiencias en su formación universitaria pueden subsanarlas estudiando programas diseñados *ex profeso*, durante el primer año de ingreso a la ENA.

La creación de la ENA, hay que recordarlo, se verificó en el seno de una radical reforma en la función pública que, entre otros objetivos, se orientó a disminuir la exclusividad de la función pública hasta entonces detentada por la Escuela Libre de Ciencias Políticas. Esta institución, de carácter privado, nutrió con sus egresados al servicio público durante la Tercera República, basada en criterios de marginación de las clases media y trabajadora. La conversión de esa Escuela en el Instituto de Estudios Políticos de París, y la proliferación de planteles similares en Francia, ha contribuido sensiblemente a democratizar la función pública.

Sin embargo, el propósito de diversificar el reclutamiento en una variedad de esos institutos de provincia no ha cuajado completamente, pues todavía entre 1961 y 1963 la matrícula escolar procedente del Instituto de Estudios Políticos parisense representaba el 56.3% del total, en tanto que el resto de los planteles sólo era del 14.5% y de otras instituciones de enseñanza el 29.2%. El camino hacia la democratización de la ENA avanzó en 1983, cuando el Gobierno de Francois Miterrand estableció que el reclutamiento también se efectuara entre sindicatos, servidores civiles locales y líderes de organizaciones comunales, pues todavía en esta época el IEP de París dominaba el ingreso en un 80%.

Los deberes de la ENA son de naturaleza diversa a los institutos, pues se trata de un establecimiento de complementación y aplicación para la formación de los servidores públicos. En ella se enseñan las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercitálos. El plantel está dedicada a la formación de los funcionarios que se desempeñan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles, así como de otros cuerpos que son determinados por ese Consejo. Se trata de un establecimiento público y está abierto también a las mujeres.

En el seno de la ENA funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de

procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve por medio de la confrontación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. El diploma que brinda el Centro no otorga derechos, simplemente es una muestra de vocación y de aptitud. Su objeto es la formación necesaria para el ejercicio de los altos cargos públicos y complementa la preparación para la gestión y la supervisión de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas o controladas por el Estado. Otra de sus funciones, es organizar estudios sobre los problemas de la Francia ultramarina, es decir, sus dominios.

La ENA es una institución post-universitaria. Sus métodos de enseñanza se sustentan en la pasantía (*estadía, stage*), seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa a las materias que antaño eran impartidas mediante la clasificación de las cuatro secciones, que integraba el plan de estudios de 1946. Adicionalmente se impartían asignaturas sobre contabilidad, estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos, además de lenguas vivas. Como su antecesora, la Escuela de Administración de 1848-1849, un principio inmaculado de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado. En ella no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, que tocan al mencionado Centro de Altos Estudios.

El perfeccionamiento también está firmemente escolarizado. La tradición francesa asume lo esencial de la formación básica del servidor público, de manera continua. Es más, la creación de los institutos regionales de administración ha reforzado esta tradición, pues también participan en la preparación a los concursos de acceso a la función pública.

Los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público, por medio de la promoción interna. Su mejor ejemplar es el concurso funcional de la ENA y el ciclo de preparación del concurso. La organización de los concursos internos coadyuva al perfeccionamiento, que la administración pública se esfuerza por favorecer. En 1967, se beneficiaron 70.000 funcionarios con la preparación exigida para un concurso, dentro de un total de un millón y medio de servidores públicos.¹¹

Sin embargo, el sistema de perfeccionamiento tiene una limitación para la democratización del servicio público, mediante las promociones en el concur-

¹¹ Debbasch, *op. cit.*, p. 361.

so funcional. Antes de la creación de la ENA, sólo en algunos casos un empleado podía llegar a ser director; ahora, a pesar de la ENA, un funcionario que ha ingresado en una categoría inferior es muy probable que ahí permanezca toda su carrera. Ello obedece a que después de 1945, la precisión de las normas y principalmente la exigencia de grados y títulos, han limitado la flexibilidad y apertura del sistema de promociones. Son muchas las voces que reclaman la conveniencia de matizar estas normas, para mejorar la promoción interior.

En cuanto a la reconversión de funcionarios públicos dentro de la carrera administrativa, en Francia se sigue pensando generalmente que los grados y los cargos adquiridos son eternos, y que no hay nuevas vías de desarrollo profesional.¹²

El ingreso a la Escuela Nacional de Administración está mediado por los cursos que se imparten en el sistema universitario y los institutos de estudios políticos. La misión de éstos es ofrecer a los estudiantes, independientemente de que su destino sea la función pública o no, la cultura política y el dominio sobre la administración general. Su fundamento es el espíritu de independencia y libertad, propio de las comunidades universitarias. La función de los institutos es la enseñanza de las ciencias políticas, sociales, económicas y administrativas, y están organizados en el seno de las facultades de derecho y de letras.

El currícula primigenio de 1845

La característica distintiva de la tradición francesa es su empeño por complementar y hacer recíprocos el estudio académico y el adiestramiento práctico. Constituye, ciertamente, un esfuerzo encomiable para establecer un puente entre las universidades y la función pública.¹³ Tal ha sido el espíritu histórico de la ENA desde su fundación. Su programa de formación original, el primero en el siglo XX como una expresión típica de una escuela profesional de servicio público, es lo que en la centuria del XVIII fue la *Profesión en Policía, Economía y Cameralística*. Su valor como modelo de formación, a pesar de las limitaciones a que nos referiremos posteriormente, está fuera de duda.

¹² *Ibid.*, p. 362.

¹³ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 72.

La Escuela ha sido tradicionalmente un orgullo francés, una entidad protegida por el Gobierno y una institución dependiente de la Presidencia del Consejo de Estado.

De antaño el plantel ha dividido a los alumnos en estudiantes ordinarios y funcionarios.¹⁴ El nivel de formación previa para los estudiantes ordinarios era de una edad máxima de 26 años, poseer un diploma de universidad o institución similar (por ejemplo, la Escuela Práctica de Altos Estudios (*École Practique de Hautes Études*) o el Instituto de Estudios Políticos (*Institut de Études Politiques*); o bien, presentar el certificado de la Escuela Normal Superior o haber aprobado los exámenes finales de una de las escuelas reconocidas por la propia ENA. Por su parte, los estudiantes con calidad de funcionarios, cuya edad exigida era de entre 24 y 30 años de edad, estaban obligados a comprobar cuatro años de actividad en el servicio público, fuera como trabajadores gubernamentales temporales, auxiliares o contratados, o como obreros que laboraran para el Estado.

Tradicionalmente, el modo de admisión establecido ha sido el de las oposiciones específicas para uno y otro tipo de estudiante, conocidos también como *concurso universitario* y *concurso funcional*, este último tratado páginas atrás.

El programa de formación que estuvo vigente entre 1945 y 1957 se prolongaba por tres años. El primer año consistía en una pasantía de trabajo práctico conocida como *estadía de descentralización* (*stage de dépaysement*), que se realizaba en un ambiente administrativo donde el funcionario se enfrentaba a circunstancias nuevas, para cultivar su objetividad, creatividad y comprensión. A través de la estadía desarrollaba la comprensión de sí mismo ante la comunidad social a la que servirá. La pasantía se realizaba en la administración activa, fuera de la capital, y tenía diez meses de duración. Los alumnos estaban obligados a enviar informes periódico de sus actividades al Director de Stages de la ENA.¹⁵

El segundo año consistía en una etapa de estudios que contemplaba tanto la formación general, como la especialización. El currícula, a *grossó modo*, comprendía materias sobre política, economía, finanzas, temas sociales y demográficos, y defensa nacional, así como relaciones internacionales. Se les

¹⁴ "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Administración", de 1946. En Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 177-178.

¹⁵ *Ibid.*

enseñaba igualmente las asignaturas relativas a cada especialización, es decir, las secciones en las que estaba organizada la formación de los futuros servidores públicos: administración general; administración económica y financiera; administración social; y relaciones exteriores.

Los alumnos, divididos en las cuatro secciones académicas, llevaban cursos obligatorios comunes y asistían a conferencias interseccionales. Los cursos obligatorios comunes se dividían, al mismo tiempo, en cursos comunes generales y cursos comunes técnicos. Los cursos comunes generales comprendían materias sobre factores técnicos de la economía industrial; aspectos del desarrollo de las economías subdesarrolladas; problemas de la co-gestión en las empresas privadas; factores de la economía agrícola francesa; el poder y los administrados ante el juez.¹⁶

Por su parte, los cursos comunes técnicos se referían a la expansión regional y sus factores políticos, económicos y administrativos; el desarrollo de los territorios franceses con el sur del Sahara; utilización de las técnicas estadísticas; problemas concretos de aplicación de las investigaciones demográficas; y problemas actuales de la defensa nacional.

También todas las secciones escolares tenían cursos comunes sobre África del Norte, donde se trataban los elementos de historia y de sociología musulmana, los convenios francotunecinos de 1955, y los factores principales de la política del empleo en África del Norte. Los estudiantes asistían también a conferencias interseccionales.

El grueso caudal de enseñanza del segundo año de estudios, también entrañaba agrupaciones de materias por especialidad disciplinaria. Así, los estudiantes cursaban materias jurídicas y administrativas. Las primeras se referían a los poderes de la administración; práctica de las delegaciones de competencia; nociones generales sobre el contencioso de legalidad. Con relación al tema de la administración pública, las asignaturas se referían a la gestión de personal y responsabilidad de los funcionarios; reglas de gestión del patrimonio administrativo, y la organización y funcionamiento de los servicios de la administración pública.¹⁷ También estaba presente la tradición *cameralista*, cuyo mejor reflejo eran las materias económicas y financieras referidas al presupuesto, elementos de política económica y monetaria, problemas de orden

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

interno e internacional, estructura administrativa francesa en materia económica y financiera, y el problema de la coordinación económica nacional.

El currícula contemplaba asignaturas sociales, a saber: las clases sociales, seguridad social, sindicalismo en Francia, convenios colectivos de trabajos, conflictos laborales y problemas de la vivienda en Francia.¹⁸

También estudiaban la materia de relaciones internacionales, particularmente desde 1945. Se trataba de conferencias a las que asistían los alumnos de las secciones de administración general, administración económica y financiera, y de asuntos exteriores. Se estudiaba el caso de Francia y el problema alemán, la política francesa en Marruecos y Túnez, y una materia sobre Francia y los problemas del Extremo Oriente. El estudio de los asuntos exteriores comprendía la defensa atlántica y europea; el Tratado del Atlántico Norte; la OTAN; los problemas y formas de la organización europea; y las relaciones entre Francia y el antiguo bloque soviético.

Una vez complementada la sustanciosa preparación en los cursos comunes a las secciones, los educandos ingresaban a los cursos de sección que les eran exclusivos:

La Sección de Administración General entrañaba un curso superior de derecho de lo contencioso-administrativo y uno más sobre reglas de la contabilidad pública.¹⁹ En la Sección de Administración Económica y financiera se cursaban materias sobre reglas de la contabilidad pública, cuentas económicas y las condiciones de formulación e implementación de la política económica, así como problemas actuales del cambio y del balance de pagos, y las etapas de la convertibilidad. La Sección de Administración Social entrañaba la formación para el desempeño de un programa de implementación en materia sanitaria y social, además del estudio de los sindicatos de asalariados en Francia. Finalmente, la Sección de Asuntos Exteriores se especializaba en el problema alemán desde 1945, así como los problemas actuales de cambio y balanza de pagos; y las etapas de la convertibilidad, a que ya nos referimos.

Además de estos cursos de sección, los alumnos estaban obligados a asistir a conferencias y realizar trabajos prácticos de sección. El promedio de trabajo era de dos horas cada cual, por semana.

En el tercer año los alumnos realizaban una segunda *stage*, cuya duración era de dos meses y medio. Consistía en una práctica denominada *stage de*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

empresa, cuyo objeto era contactarlos con el mundo vivo de la industria, el comercio y la agricultura, y así colaborar a estrechar los vínculos existentes entre la administración pública y las empresa privadas. Esta pasantía también se realizaba en organizaciones obreras y algunos tipos de asociaciones civiles.

Enseguida se llevaba a cabo un ciclo de enseñanzas y trabajos que ocupaban cuatro meses. Desde este momento, los alumnos, tomando como base la especialización de los estudios seccionales, eran repartidos en divisiones aún más específicas que las secciones del segundo año lectivo.²⁰ Dicha enseñanza constaba de sesiones de trabajos prácticos y cursos que se impartían en común. Tales divisiones eran las siguientes: del Interior, Financiera, Económica, Social, Diplomática, y de África del Norte.

La División del Interior contenía el temario de la policía y la seguridad, fuerzas armadas, empleo de la fuerza pública y mantenimiento del orden público. Se refería, igualmente, a la organización administrativa financiera y judicial de Argelia, así como de los departamentos de ultramar, y al estudio superior de lo contencioso administrativo, incluso el contencioso del derecho electoral. Se estudiaba el régimen de los establecimientos reconocidos como de utilidad pública, tales como las asociaciones y las fundaciones no lucrativas, así como congregaciones reconocidas por el Estado. El currícula particular de esta división se extendía al estudio del patrimonio administrativo, que incluía las adquisiciones, y su cuidado, gestión, explotación y enajenación, así como a la asistencia y los asuntos hospitalarios. Finalmente, se cursaba una materia sobre las contrataciones del Estado, y de las empresas y colectividades públicas; y el régimen de la enseñanza pública y privada.

La División Financiera abarcaba la legislación y contencioso de los impuestos directos y asimilados; la legislación y contencioso de los impuestos indirectos y de las tasas sobre el volumen de negocio, y la legislación y contencioso de los impuestos, derechos y tasas percibidos por la administración de registros. Su temario se explataba a la legislación y contencioso de las aduanas, reglamentación de los cambios y del comercio exterior y tarifas aduaneras; gestión financiera de los municipios, y de los establecimientos públicos departamentales y de los establecimientos públicos del Estado; y contabilidad de las empresas públicas y privadas. Se impartían temas sobre la organización contable de los servicios del tesoro y de los servicios en admi-

²⁰ *Ibid.*

nistración directa, y sobre las cuentas económicas de la nación, su modo de establecimiento y las condiciones de utilización.

En lo tocante a la División Económica, la enseñanza se refería a la documentación económica, financiera y social, y la planificación en la unión francesa y en el extranjero, así como a la organización profesional de la industria, el comercio y el artesanado. En este último punto, se enseñaban temas referentes a los acuerdos industriales y comerciales.

La División Social comprendía a la contabilidad comercial de los hospitales y la seguridad social, los problemas sociales de la juventud, y la coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios sociales. También se refería a los aspectos técnicos, administrativos y financieros de los problemas hospitalarios, a la organización y funcionamiento de las administraciones sociales en el extranjero, en países tales como el Reino Unido, los Estados Unidos y Suecia; y al problema del reparto de atribuciones entre los ministerios sociales de Francia.

Lo relativo a la División Diplomática comenzaba con la práctica diplomática y seguía con la historia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Despues trataba del estudio práctico de los tratados, y negociación, conclusión y redacción de los mismos; los procedimientos y prácticas de la justicia internacional, y los principios de contabilidad pública y contabilidad de las misiones diplomáticas y consulares; también se refería a la oficina de contabilidad de las cancillerías. La División Diplomática concluía con el tema de la organización del comercio exterior en la unión francesa y el extranjero; las instituciones económicas, monetarias y financieras, el crédito privado y las técnicas bancarios en la unión francesa y en el extranjero; y los problemas militares y estratégicos en el orden internacional.

La División de África del Norte comprendía el estudio de la etnografía, religión y costumbres de África del Norte, y de algunas grandes ciudades; la evolución actual de los principales estados musulmanes; la organización judicial de África del Norte, particularmente referida a la justicia francesa y justicias locales; y el desarrollo de la economía noafricana. Igualmente, trataba del balance comercial y de cuentas de África del Norte, su lugar en la economía francesa y la economía mundial, la organización administrativa, política y financiera de Marruecos y de Túnez, y los países árabes modernos.

Por cuanto al sistema de evaluación de este complejo sistema de formación de servidores públicos, el examen final del segundo año, que era específico en cada sección, consistía en una prueba de clasificación cuyo objeto era que los

alumnos de la Escuela de Administración en general y los estudiantes de cada una de las secciones, ejercieran su derecho de elegir una de las carreras administrativas accesibles a través del plantel. Dichas carreras se realizaban en los principales cuerpos del Estado, tales como los de Asuntos Extranjeros, Consejo de Estado o Inspección de Hacienda, o bien, en las plantas de personal de los ministerios.²¹

Una vez culminado el tercer año de estudios, el proceso de formación de la ENA era coronado con la clasificación de los alumnos para el ingreso en las carreras elegidas. Naturalmente, al efecto se consideran las notas obtenidas en el segundo y tercer años.

Fue así como la Escuela Nacional de Administración se constituyó, desde 1945, como la vía de acceso natural a la alta función pública de Francia.

De acuerdo con la estrategia formativa de este programa, es perceptible el influjo de la especialización. Por ejemplo, la Sección de Administración General se inclinaba esencialmente por los contenidos jurídicos, restando atención a los estudios *cameralistas* tales como planificación y presupuesto, lo mismo que a materias como organización y métodos, administración de personal y relaciones externas.

Las otras secciones, por su parte, formaban especialistas en administraciones singulares movidas por la gravedad de programas sociales, o las relaciones exteriores.

La ya citada ordenanza de 1945 estableció dos Cuerpos de Funcionarios: *Secretarios de la Administración* y *Administradores Civiles*. Los primeros eran los técnicos de los servicios administrativos, cuyos efectivos fueron reclutados específicamente para la ejecución administrativa y los trabajos corrientes. Los segundos tenían por función adaptar la conducción de los negocios administrativos a la política general del Gobierno, preparar los proyectos de ley y las decisiones ministeriales, así como ejecutar las directrices necesarias, y coordinar y mejorar la marcha de los servicios públicos. Los administradores civiles sólo eran reclutados en el seno de la ENA, ellos constituían los cuadros superiores de las administraciones centrales y de ciertos servicios públicos que eran asimilables por estas administraciones, debido a la naturaleza de sus atribuciones o por el carácter de las funciones ejercitadas por el personal superior.

²¹ *Ibid.*

Todo este esquema de formación funcional dependía de la Dirección de la Función Pública y del Consejo Permanente de la Administración Civil, según lo dispuso por dicha ordenanza.

Con base en la vocación de los alumnos y la legislación vigente en 1952, los alumnos se repartían en las cuatro secciones antes mencionadas. Al mismo tiempo, eran preparados para ejercitar cargos precisos dentro de cada sección conforme la siguiente distribución:

Sección de administración general

Adjunto de la Inspección General de la Administración en el Ministerio del Interior;

Consejero de Prefectura de tercera clase;

Administrador Civil Adjunto en el Ministerio de la Defensa Nacional.

Sección de administración económica y financiera

Administrador Civil Adjunto en los Ministerios (Agricultura, Marina Mercante, etc.).

Sección de administración social

Contralor General Adjunto de la Seguridad Social;

Administrador Civil Adjunto en organismos del ramo;

Sección de asuntos exteriores

Secretario de Asuntos Extranjeros de segunda clase;

Agregado Comercial de segunda clase.

Existían algunas carreras comunes a todas las secciones o en algunas de ellas. Eran comunes a todas las secciones:

Auditor de segunda clase en el Consejo de Estado;

Administrador de los Servicios Civiles en Argelia, en la época en que era dominio francés;

**Contralor Civil Adjunto en Marruecos y Túnez, caso similar al anterior.
Y eran comunes a las tres primeras:**

**Auditor de segunda clase en la Corte de Cuentas;
Adjunto de la Inspección General de Finanzas.**

Después de siete años de estudios y prácticas, los alumnos se hallaban laborando en las distintas instituciones de la administración pública francesa: el Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección General de Finanzas, Inspección General de la Administración, Consejo de Prefectura, Control de Marruecos, Control de Túnez, Control General de la Seguridad Social, Cuerpos de la Expansión Económica en el extranjero, Secretaría General de Gobierno y los Ministerios de Asuntos Extranjeros, Agricultura, Defensa Nacional, Educación Nacional, Finanzas y Asuntos Económicos, Industria y Comercio, Interior, Marina Mercante, Salud Pública y Población, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, y Transporte y Turismo.

El plan de estudios de 1945 carecía de un sentido de totalidad de la administración pública, pues a ésta no se le concebía aún como una ciencia. Aunque se acentuaba la formación básica en las humanidades y las ciencias sociales, estaba ausente el tratamiento de la administración pública como una organización integral. Faltado este concepto de totalidad, dicha administración no se entendía como un sistema que organiza y relaciona a los seres humanos para que trabajen con eficiencia en pro del interés público.

Las reformas académicas de 1958 y 1986

En 1958 se introdujeron cambios en los procedimientos de enseñanza, particularmente la supresión de las secciones que antaño especializaban a los servidores públicos, impariéndoseles en adelante una formación general.²² La pasantía ahora se prolonga por 10 meses —de un total de 28 meses—, luego

²² GAZIER, Francois, "L'Ecole Nationale d'Administration: Apparences et Réalités". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXI, núm. 1, 1965, pp. 31-37.

de la cual los alumnos se distribuyen según calificaciones en tres grupos: *a)* Grandes Cuerpos: Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección de Finanzas, entre otros; *b)* Servicios Especializados: administración prefectural, diplomacia, servicio de inspección de los ministerios y seguridad social; *c)* ministerios centrales.

La ENA había probado su productividad académica: cuatro mil egresados de sus aulas laboraban en la administración pública francesa. Ellos habían salvado un riguroso sistema de ingreso a la Escuela: se calcula que de 200 aspirantes, solamente ingresan a ella un 7%.²³ La Escuela continuó efectuando sus dos funciones esenciales: reclutamiento y formación de generalistas para el alto servicio público.²⁴

En 1971 se realizaron nuevos cambios en la vida académica de la Escuela, que se centraron en la introducción del estudio de caso y la solución de problemas de ciertas áreas del Gobierno: impuestos, presupuestos, relaciones laborales, regulaciones administrativas y relaciones internacionales. Al mismo tiempo, se reforzó en método de seminario sobre la experiencia pragmática del estudiante. La ENA es una institución influyente: en la época del Presidente Giscard D'Estaing se desempeñaban dentro del Gabinete 34 de sus egresados, del total de sus 43 integrantes.

Las reformas de la ENA efectuadas en 1986, se realizaron dentro de una tónica general de transformación del establecimiento.²⁵ La transformación se orientó a suprimir a la tercera vía de acceso a la Escuela, que como lo explicamos facilitó un ingreso más generoso, y fue instituida en 1983. Esta opción contribuyó significativamente a reforzar la democratización de la ENA y a su diversificación social; de tal modo, abrió un ingreso más amplio a los Grandes Cuerpos que integran a la función pública francesa. La tercera vía tiene como antecedente el acceso de los egresados de los politécnicos, establecido en 1848. De manera similar, los normalistas ingresaron a la Escuela a partir de 1985.

En ese año era patente una reducción significativa del ingreso a la Escuela, tal como es observable tanto en la primera como en la segunda vía, es decir, los concursos interno y externo. Los guarismos señalan una reducción de 150

²³ Gregoire, Roger, "L'Ecole Nationale d'Administration: some influences sur l'Evolution de la Fonction Publique Francais", *Journal of the Institut of Public Administration of Canada*, vol. VIII, núm. 4, 1965, pp. 470-482.

²⁴ Parris, Henry, "Twenty Years of l'Ecole Nationale d'Administration". *Public Administration*. Winter, London, 1965, pp. 395-411.

²⁵ Kesler, Jean Francois, "La Réforme de l'ENA". *La Revue Administrative*, nov.-dec. 1986, pp. 535-542.

a 124 cursantes en el año señalado, toda vez que para 1987 estaba previsto que la cifra se redujera a 80 plazas.

Del mismo modo, la proporción entre estudiantes y funcionarios ha variado con el tiempo. Entre 1959 y 1971 había dos tercios de funcionarios, en tanto que entre 1972 y 1982 la situación varió a tres quintos. Para 1986 se proyectaban cambios en la relación, haciendo que los alumnos significaran el 60%. Con esta medida, además del propósito de admitir a alumnos que tuvieran menos de 25 años de edad y funcionarios con menos de 32, se preveía rejuvenecer a la función pública francesa.

Con el paso de los años, los estudios universitarios prevalecientes son los relativos a los temas de las instituciones políticas y administrativas, y al derecho público y el derecho administrativo, así como la economía. Estas materias, que integran el currícula de los institutos de estudios políticos, han cimentado su creciente predominio y proliferación por toda Francia. En ellos, igualmente, se enseñan relaciones internacionales y administración financiera, materias que también tienen interés en los cursos que se imparten en la ENA.

La formación suministrada por los IAP ha redituado en un virtual monopolio de sus egresados en cargos tales como los de Agregado de Administración, Agregado de Prefectura, inspectores de impuestos y de aduanas, así como del Tesoro, lo mismo que Inspector de Policía y Diplomático.

Hoy en día persisten las dos pasantías: la administrativa y la de empresa. Esta última se ejercita, como se indica en su nombre, en una empresa que puede ser francesa o extranjera. La pasantía administrativa se efectúa bajo la tutoría de un prefecto, de un alcalde o de un Presidente de Consejo, e incluso en un organismo internacional. La extensión de ambas es de seis meses, pero se puede acortar en consonancia con la experiencia previa del cursante.

La enseñanza central descansa en los estudios de administración pública, economía, asuntos sociales, relaciones internacionales e idiomas, principalmente el inglés. Por cuanto a los ejercicios prácticos, destaca la metodología de la redacción de textos jurídicos, la comunicación oral, la negociación y el empleo de los seminarios.

Un grupo denominado club Nueva Frontera (*Nouvelle Frontiere*) se manifestó favorable a una reforma de la Escuela Nacional de Administración, haciendo en 1986 una propuesta encaminada a valorizar nuevamente la idea de su fundación.²⁶ Al respecto, propuso recuperar plenamente el proyecto de

²⁶ N. F., "Por una Réforme de L'ENA", *La Revue Administrative*, marzo-abril, 1986, pp. 111-114.

fungir como un foco de capilaridad social que continuara armonizando el reclutamiento de los miembros de los grandes cuerpos y que reclutara a los alumnos con mayor grado de cultura, así como el proveer de homogeneidad a la formación funcional a través de una enseñanza común.

El concurso de funcionarios debería privilegiar la práctica y convertirse en una vía aplicada, a través de la cual los servidores públicos pudieran ingresar a la Escuela habiendo acreditado diez años de servicios, y haciendo valer no tanto un diploma, como su experiencia. Igualmente, funcionarios con cinco años de servicio y una edad de 27 años como mínimo podrían ser exentos de la etapa preparatoria de la ENA, e ingresar directamente a la función pública una vez cursado los estudios en el establecimiento.

En la actualidad, este plantel, el más célebre y prestigiado en su género en el mundo entero, continúa dedicado a formar funcionarios destinados a integrar el alto servicio público de la administración francesa, y simplificar y uniformar su método de reclutamiento.²⁷ La más grande novedad contemporánea consiste en el reemplazo de los antiguos concursos, por un método único de selección.

Aunque Francia cuenta con el Instituto Internacional de Administración Pública para colaborar internacionalmente a la formación de funcionarios extranjeros, la ENA sigue recibiendo anualmente alumnos de otros países. Igualmente, desarrolla actividades de cooperación mediante el intercambio de información y documentación, y realiza intercambio de funcionarios, alumnos y de profesores.

Esta conspicua institución de estudios en administración pública, brinda asistencia técnica para la creación de escuelas de formación de servidores públicos. Producto de esta fructuosa labor, es la proliferación de las ENAs, destacando entre ellas las establecidas en África, donde están activas principalmente en Madagascar, Kinshasa, Túnez, Dakar, Mauritania y Mali. Fuera del ámbito africano, también hija de la ENA francesa, está la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, una de las más importantes en Iberoamérica.

²⁷ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1 , Caracas, 1990, p. 122.

Un plantel cincuentenario

La ENA cumplió 50 años de vida en 1996. Fue el mejor momento para recordar su origen y objeto histórico,²⁸ el plan de estudios vigente,²⁹ y sus célebres pasantías.³⁰ El coloquio conmemorativo de su medio siglo de vida sirvió para refrendar el orgullo de su pasado, su fidelidad a sus tradiciones académicas y su sentido permanente de renovación. Es y seguirá siendo el modelo de plantel por excelencia para la formación de los servidores públicos en el mundo.

²⁸ Kesler, Jean Francais, "La Creation de l'ENA", *La Revue Administrative*, 49e Année, num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, L1996, pp. 11-15.

²⁹ Duffau, Jean-Marie, "Les Études à l'ENA", *La Revue Administrative*, 49e Année, num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 15-18.

³⁰ Boube, Bernard, "Les Stages à l'ENA", *La Revue Administrative*, 49e Année, num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 18-20.

Capítulo VIII

EL PROGRAMA DE FORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

La formación del servicio público es un ejercicio gubernamental muy complejo, que entraña el concurso de un conjunto de organismos estatales. Un caso representativo lo constituye el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), eje de una red de dependencias públicas comprometidas con la preparación del alto funcionariado peninsular, pero también de la preparación de muchos servidores públicos iberoamericanos.¹

Evolución del servicio público

El servicio público español, como sus congéneres europeos, se fraguó durante la etapa final del Estado absolutista. Durante el antiguo régimen, el ingreso al servicio se realizaba en una edad temprana del candidato y tenía el carácter de meritorio. Igualmente, constituía una pasantía cuyo aprendizaje se realizaba con el apoyo de los funcionarios más antiguos y ocurría durante un período indeterminado, pero que podía abarcar de seis a más años de preparación, luego

¹ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. I, Caracas, 1990, pp. 53-60.

² Jordana de Pozas, Luis, "La Organización y las Ciencias Administrativas en España". *Revista International de Ciencias Administrativas*, vol. XXIII, núm. I, 1957, pp. 1-16.

de los cuales el meritorio obtenía el nombramiento de *escribiente de número*.² Pasaba también mucho tiempo para ascender a la categoría inmediatamente superior de *oficial*, sobre la cual sólo existía una estrecha escala de dos puestos más: *oficial mayor* y *secretario del rey*.

Dentro de las muchas dádivas producidas por la reforma borbónica a lo largo del siglo XVIII, hay que consignar la expedición del real decreto de enero 18 de 1721, que estableció el estatuto primigenio del servidor público español, y mucho más: "es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios moderno", pues en su seno se elaboran las plantillas y las escalas, se distinguen los cargos políticos de los propiamente administrativos, reservándose la mayoría de estos últimos para los letrados.³ Más adelante, en marzo 18 de 1789, se decretó una nueva configuración organizativa que distinguió a los servidores públicos nombrados por el rey y aquellos otros de designación delegada por el monarca.⁴ Los primeros eran inamovibles, salvo juicio formal y siendo escuchados, en tanto que los segundos estaban sujetos a remoción inmediata.

Con la irrupción del régimen constitucional, los cargos públicos aumentaron considerablemente pero se convirtieron en un premio del partido vencedor en la contienda electoral. La amovilidad se constituyó en la regla del servicio público, principalmente cuando una crisis política provocaba la muda del Gobierno. Esta práctica produjo efectos dañinos a la continuidad y eficacia de la administración pública, principalmente entre los años 1820 y 1852.

A pesar de esta dañina situación para el servicio público, en febrero 7 de 1827 se había decretado la constitución de una carrera administrativa especial para los empleados de la Real Hacienda, puntuizándose especialmente los derechos de estabilidad y promoción.

En el mencionado año de 1852, dentro del fragor de una guerra parlamentaria reacia a la profesionalización administrativa, Juan Bravo Murillo pugnó por la expedición de una ley de funcionarios públicos que regulara la provisión y el ascenso en el servicio público.

Bravo Murillo, consciente de la necesidad de la estabilidad en el servicio público, propuso "cerrar las puertas, establecer reglas para el ingreso en las carreras públicas, reglas para ascender, reglas para conservar a los empleados

³ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 209.

⁴ Martínez Sospedra, Manuel, "Empleados, Diputados y Ministros". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, p. 612.

y que no puedan ser separados arbitrariamente sino por motivos justos y fundados".⁵ Teniendo en sus manos las riendas del Gobierno, a pesar de la oposición política, usó la potestad reglamentaria y refrendó el real decreto de junio 18 de 1852 que constituyó la primera regulación española de la función pública, al mismo tiempo que una de las primeras en el mundo.

La disposición citada clasificó y reglamentó a los servidores públicos con carácter general, estableciendo los honores y los sueldos según las categorías. Se reguló el ingreso con base en el mérito y fundado en la promoción a partir de la categoría inferior, toda vez que el sistema de ascensos seguía un turno con fundamento en la antigüedad y otro con cimiento en la elección. Los procesos de selección y promoción se realizaban a través de juntas de jefes de cada Ministerio, que constituyen un notorio antecedentes de los consejos de servicio civil de los estados modernos.

Las categorías del servicio público fueron nítidamente definidas: Jefe Superior; Jefe de Administración; Jefe de Negociado; Oficial; y Aspirante a Oficial. No existiendo aún la noción de cuerpo, las categorías se clasificaron por puestos.⁶ Siguiendo las tendencias de esos tiempos, donde predominaba la *administración interior*, el estatuto de 1852 excluyó a los consejeros de la administración consultiva, servidores públicos de lo exterior que laboraban fuera de la Península, funcionarios judiciales, profesores, ingenieros de minas y otros más.

La experiencia española de esta época fue limitada. Bravo Murillo no consideró el derecho de estabilidad, ni siquiera en forma de inamovilidad de residencia. Este vacío impidió que cuajara la noción de carrera administrativa, si bien dio paso a la introducción del sistema de méritos en la administración pública española.

A finales del siglo XIX se desarrolló la tendencia a la integración de cuerpos especiales de funcionarios, cuya factura gradualmente se fue fundamentando en la exigencia de títulos universitarios, preparación administrativa y funciones específicas de la administración pública, tales como los ingenieros, diplomáticos, abogados y letrados. Cada cuerpo, desde entonces, está regido por una disposición orgánica a modo de estatuto donde se fijan las funciones, derechos y deberes. Destaca, de manera principal, el ingreso establecido a

⁵ Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*

⁶ Haro, *op. cit.*, pp. 215-217.

través de concurso de oposición libre, o a través del sistema establecido en cada una de las escuelas especiales que alimentaban el ingreso a esos cuerpos.

Finalmente, entre los derechos destacables hay que mencionar a la inamovilidad, cuya situación en 1876 beneficiaba al Consejo de Estado, la carrera diplomática y consular, los jueces, los empleados de los registros, los empleados eclesiásticos, y los servidores públicos de la administración de justicia. En igual circunstancia se hallaban los cuerpos penales, el Tribunal de Cuentas, los catedráticos de las universidades e institutos, y los ingenieros civiles, minas, montes y agrónomos.⁷ Hay que destacar que entre las carreras señaladas, se comprendía a la carrera eclesiástica porque entonces los clérigos eran considerados como funcionarios públicos.

Nicamente faltaba que se beneficiaran de la inamovilidad los servidores que laboraban en los Ministerios de la Gobernación, Hacienda y Fomento, y a ellos estuvo destinada especialmente la iniciativa de ley de diciembre 3 de 1887, pactada por el diputado José Ivarez Mariño con los empleados públicos. Dicha iniciativa, que desafortunadamente no prosperó, establecía el sistema de méritos para el ingreso y promoción, establecía un régimen de ascensos por antigüedad y concursos, y demandaba a la aptitud, instrucción, celo y moralidad como divisas del progreso de los servidores públicos.⁸

Un paso relevante para establecer las carreras administrativas se dio en julio 22 de 1918, cuando fue expedida una ley que estableció las bases de la regulación general de funcionarios públicos, así como el reglamento de septiembre 7 de 1919. Sin embargo, esta medida no se generalizó plenamente y sólo benefició a la décima parte del total de los servidores públicos, en tanto que para el resto fue meramente un derecho supletorio de las disposiciones especiales que regían para los respectivos cuerpos.

La novedad esencial que produjo la nueva disposición, fue la supresión de las cesantías y el establecimiento de la inamovilidad de cargo. Desde entonces, el despedido quedó sujeto a un procedimiento formal cuyas causas fueron las faltas de moralidad, desobediencia y negligencia reiterada. Sin embargo, el diseño del servicio público contemplado en la ley de 1918 descansaba en la estructura de una carrera administrativa a la cual se ingresaba por medio de

⁷ Carrasco Canals, Carlos, "La Función Pública en el siglo XIX: una Proposición Olvidada". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, p. 811.

⁸ *Ibid.*, pp. 802-803.

⁹ Haro, *op. cit.*, pp. 218-22.

una titulación, se ascendía por antigüedad rigurosa a través de los grados y se distribuía el trabajo administrativo entre los cuerpos de servidores públicos.⁹ De tal modo, se estableció un régimen promocional fundado en la antigüedad, pero que no desatendía la demostración de méritos, pues se establecieron turnos de oposición libres.

El servicio público fue dividido en dos grandes escalas: técnica y auxiliar, toda vez que el personal técnico de cada ministerio se clasificó en tres categorías: Jefe de Administración; Jefe de Negociado; y Oficial. Igualmente, cada categoría se subdividió en tres clases. El personal auxiliar constituía una sola categoría, pero estaba dividida en tres clases.

Hay que consignar que la nueva disposición no fue una concesión graciosa, sino el resultado de una ola de huelgas de los servidores públicos debidas a la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios, las cesantías por causas políticas y la pugna de los cuerpos especiales por contar con estatutos propios que garantizaran la estabilidad del cargo. La contienda por la estabilidad laboral fue fructuosa, pues el estatuto estuvo vigente casi por medio siglo y en su seno se había decretado el derecho de asociación de los servidores públicos.

A finales de los años 50 ya estaba consolidada la función pública española. Por cuanto al ingreso, el procedimiento usual ha sido la oposición sustentada ante sínodos integradas por miembros pertenecientes a la administración pública, especialmente del órgano de las vacantes del caso, así como por profesores. Las oposiciones se practicaban por graduados universitarios cuyas edades se situaban entre los 23 y los 30 años de edad.¹⁰ Los cuerpos militares, judiciales y los pertenecientes a la administración pública, estaban desde entonces sujetos a un ingreso por oposición seguido de uno o más años de estudios en escuelas especiales, tales como las Academias militares y navales, las Escuelas de ingenieros, la Escuela de Estudios Penitenciarios y la Escuela de Policía, así como la Escuela Judicial, la Escuela Diplomática y la Escuela de Telecomunicación.

En aquellos años las promociones se realizaban principalmente atendiendo la antigüedad, no tanto el mérito. Sin embargo, como contraparte, ya prevalecía para todos los funcionarios públicos la inamovilidad, y los derechos de jubilación y pensión en caso de deceso para las viudas, descendientes y ascendientes. Igualmente, desde entonces los servidores públicos están protegidos por normas que regulan la imposición de sanciones, y otorgan recursos y acciones

¹⁰ Jordana de Pozas, *op. cit.*

contra los actos administrativos que puedan perjudicarlos como miembros de la administración del Estado.

Una de las ramas más avanzadas en la profesionalización del servicio público la constituyen las diversas categorías superiores de funcionarios locales, que forman cuerpos nacionales a los que se ingresaba a través de la Escuela de Administración Local, hoy extinta, tras un examen competitivo de admisión para los candidatos.

En 1963-1964 se reorganizó el servicio público español, a través de la unificación de cuerpos de funcionarios generalistas, sustraídos del fraccionamiento determinado por su adscripción a los ministerios; se regularon los derechos económicos de los funcionarios y se estableció la Comisión Superior de Personal. Hay que destacar la creación de un diplomado para ingresar candidatos con mayor formación, y la configuración de tres Cuerpos Generales: Técnico, Administrativo y Auxiliar.¹¹ El segundo se desprendió del Cuerpo Técnico, para librarlo del desempeño de labores de implementación secundarias y dedicarse a tareas de alta dirección. Para ofrecer un espacio formal a los servidores públicos eventuales, se reservó la categoría a los funcionarios de confianza y a los servidores públicos que ejercitaban faenas de asesoría.

En diciembre 6 de 1978 fue expedida una nueva carta constitucional, una vez pasada la larga noche de la dictadura franquista. En su seno se dio cabida el régimen jurídico del servicio público, mandando que el ingreso al mismo se realice en consonancia al mérito y la capacidad. Para atender este mandato, se diseñaron dos proyectos de estatuto de la función pública, datados en 1978 y 1981, que no fueron aprobados en las Cortes Generales.

La carrera administrativa

Hoy en día, el alto servicio público hispánico está integrado por los cuerpos de la administración civil del Estado, conocidos como Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpos Administrativo de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social; y Cuerpos Auxiliar de la Administración del Estado y Auxiliar de la Seguridad Social. También comprende las subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de ca-

¹¹ Haro, *op. cit.*, pp. 222-228.

rácter nacional: Subescala de Secretaría; Subescala de Intervención Tesorería; y Subescala de Secretaría Intervención.

Esta organización del servicio público en España durante los dos siglos narrados, se ha ido configurando con base a los tres elementos fundamentales: el Estatuto del servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.¹²

Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios.

Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso, de la siguiente manera:

Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente;

Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente;

Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente;

Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente;

Grupo E: Certificado de Escolaridad.

Dicha Ley, que mantiene a los cuerpos de funcionarios, contiene al mismo tiempo una serie de medidas preventivas para impedirles que se adueñen de algunos sectores de la administración pública mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros. Estas medidas, quizás exageradas y hasta obsesivas, parecen extremar la desconfianza en el servicio público, más que suscitar un espíritu de crédito y familiaridad entre el funcionario y la organización administrativa.

En efecto, se prohibió que los cuerpos y escalas de servidores públicos tengan facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos de la administración pública. Se dispuso que las relaciones de puestos de trabajo únicamente puedan determinar los cuerpos o escalas de funcionarios, que desempeñen los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones. Con el

¹² Alvarez Alvarez, Julián, "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, p. 144.

mismo objeto, se determinó que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, así como los servidores públicos dedicados a la seguridad social. Igualmente, sólo pueden adscribirse puestos con carácter exclusivo a funcionarios de un determinado cuerpo o escala cuando esa adscripción derive necesariamente de la naturaleza y la función que será desempeñada en ellos, y así lo consienta el Gobierno español.

Estas disposiciones defensivas que intentan garantizar que no se confunda la organización de la administración pública y los cuerpos de funcionarios profesionales, también previene contra la virtual estamentación de estos últimos. Al efecto, se implantaron una serie de medidas conducentes a promover la movilidad de los funcionarios entre los sectores de actividad.¹³ Fue establecida la movilidad de los servidores públicos entre las distintas administraciones públicas, de manera tal que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las comunidades autónomas sean cubiertas por funcionarios de ambas. Esta movilidad se hizo extensiva a los servidores públicos de la administración local, que pueden desempeñar puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen y la administración de su comunidad autonómica.

En España existen dos tipos de carrera administrativa: la intracorporativa e intercorporativa. La *carrera intracorporativa* consiste en "la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones".¹⁴ Desde 1972, todos los puestos de la administración del Estado español están clasificados en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación a puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de Subdirector General, nivel máximo de la carrera administrativa.

Se han establecido también los intervalos de carrera correspondientes a los cuerpos, clasificados según el grupo. Para cada cuerpo fue establecido el nivel mínimo de los puestos que pueden desempeñar los servidores públicos que lo integran, así como el nivel máximo alcanzable en su carrera administrativa.

De tal modo fue establecido que haya una adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario, y el puesto de trabajo que desempeña. Se ha

¹³ *Ibid.* 149-150.

¹⁴ *Ibid.* p. 150.

tratado de garantizar que las categorías no se transformen en meros referentes salariales y que el servidor público que detenta un determinado grado personal no sea relegado a puestos impropios de su experiencia y capacidad. Se trata de una carrera administrativa flexible basada más en el mérito que en la antigüedad, pero más en el puesto de trabajo que en la carrera administrativa.

La *carrera intercorporativa*, por su parte, viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación. Dicha carrera consiste en "la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro de grupo superior".¹⁵ Por consiguiente, se debe poseer la titulación exigida con carácter general, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes.

Existe una especie de tercera carrera: la "carrera horizontal", que constituye un tipo de mecanismo de movilidad de los servidores públicos entre los diferentes Cuerpos y Escalas. Consiste en el pasaje desde un cuerpo o escala, a otro de su mismo grupo de titulación.

La ley de 1984 constituye, de suyo, una sustancial enmienda al concepto de carrera administrativa vigente hasta entonces. Tal como lo ha enjuiciado un especialista, dicha disposición incurre en errores jurídicos y técnicos que ofrecen una clasificación del servicio público muy insatisfactoria.¹⁶ Por principio, la tradición de carrera administrativa española dejó espacio al establecimiento de conceptos estadounidenses, tales como los puestos de trabajo, como es observable en una obsesiva tendencia a impedir el movimiento autónomo de los cuerpos de funcionarios. Uno de los saldos más perceptibles de estos cambios es la ubicación subsidiaria de la carrera administrativa, con respecto a la primacía de la promoción profesional. Sin embargo, se ha refrendado el carácter híbrido del servicio público español y parece que así continuará en el futuro.¹⁷

Sin embargo, debemos destacar en esa disposición un sentido agregativo que viabilizó la incorporación del personal civil de la administración militar y los servidores públicos de la seguridad social. Igualmente, es perceptible la fundación del Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

¹⁵ *Ibid.* 151.

¹⁶ Haro, *op. cit.*, pp. 232-235.

¹⁷ Ferret i Jacas, Joaquim, "Le Système Espagnol". *La Revue Administrative*. 49e Année. Núm. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, París, 1996, pp. 41-43.

Estructura organizativa de la formación

En la cima del esquema organizativo de la formación del servicio público español se desempeña el Ministerio para las Administraciones Públicas, dentro de cuya esfera de competencias laboran la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Dicho Ministerio tiene a su cargo preparar e implementar la política de organización administrativa, el régimen jurídico y retributivo de la función pública, y los procedimientos e inspección de servicios, las relaciones con las comunidades autónomas y la administración local. También le corresponde la cooperación de la administración pública española con las administraciones territoriales.

La Secretaría de Estado para la Administración Pública, por su parte, comprende dentro su seno la Dirección General de la Función Pública (DGFP), la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática, y la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP). Toca a la Secretaría dirigir, impulsar y gestionar las atribuciones ministeriales relativas a la organización y modernización de la administración pública, las relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo público, y el régimen jurídico y sistema retributivo de la función pública. Igualmente, es competente en materia de seguridad social de los funcionarios civiles, racionalización de los procedimientos administrativos y política informática de la administración pública, así como la asistencia a la ciudadanía e inspección de los servicios.

En su seno, la Dirección General de la Función Pública (DGFP) cumple una multitud de faenas relativas al funcionariado español. Ella informa, estudia y propone normas sobre la función pública y mantiene contacto con las centrales sindicales que representen los intereses del personal al servicio de la administración pública. Gestiona lo referente al personal de carácter interdepartamental, y propone las convocatorias y el control de pruebas para el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en la administración pública. Asimismo, le corresponde estudiar y participar en la preparación de las propuestas relativas a convenios colectivos y coordinar la política de personal de la administración del Estado y de las comunidades autónomas. Es de su competencia, finalmente, formular el plan de empleo de la administración pública, coordinar y cooperar con las comunidades autónomas, y colaborar con las corporaciones locales.

Su hermana organizativa, la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), prepara y desarrolla programas anuales de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativo, así como normalización de la gestión administrativa, dirigidos a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), uno de los más importantes del mundo, constituye también una organización compleja. En 1990 comprendía al Centro de Estudios para la Administración Local, Escuela de Administración Local, Escuela de Formación Administrativa y Escuela de la Función Pública Superior (EFPS).¹⁸

El INAP, en su configuración actual, es heredero y producto de la fusión del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), efectuada en noviembre 25 de 1989. Ambas entidades habían tenido como denominador común la dedicación a las tareas formativas, una en relación con los funcionarios de la administración pública (INAP), la otra con referencia a los funcionarios de la administración local (IEAL).¹⁹

Instituto Nacional de Administración Pública

Tal como lo hemos podido constatar páginas atrás, una de las consecuencias de la creciente preocupación sobre la selección y formación de los funcionarios públicos, ha sido el establecimiento de escuelas especiales. A las antes citadas, hay que añadir las Academias Militares, iniciadoras del sistema que se desarrolla con las Escuelas de Ingenieros de Montes, de Minas, y de Caminos, algunas de las cuales habían celebrado un centenario de vida hacia finales de los años cincuenta. Dentro de esta tendencia hay que destacar de manera muy significativa, a la Escuela Nacional de Administración, un establecimiento fundado dentro del conspicuo Instituto de Estudios de Administración Local, establecido en septiembre 6 de 1940. Sus propósitos primigenios eran de investigación, estudio, enseñanza y difusión de la administración local, así como la formación y perfeccionamiento de los servidores públicos locales.

¹⁸ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, pp. 53-55.

¹⁹ Instituto Nacional de Administración Pública. *Folleto Informativo*, 1991.

Entre sus muchos logros destaca la *Revista de Estudios de la Vida Local*, de amplia divulgación.²⁰

Aún más antiguo, el importante Instituto de Estudios Políticos fue creado es septiembre 9 de 1939, contando con la administración pública como una de sus secciones. Su labor de investigación ha sido especialmente importante, así como su labor de difusión, en la que destaca la *Revista de Estudios Políticos* y la *Revista de Administración Pública*, ambas con prestigio y divulgación internacional. Hacia 1957, también estaba activa la Asociación Española de Ciencias Administrativas.²¹

Es oportuno que demos realce al carácter pionero de los establecimientos de formación española en Europa y el mundo. De suyo, el primer plantel de formación del servicio público en ese continente durante el siglo XX, fue creado en septiembre 6 de 1940 con el nombre de Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, que como lo advertimos era una dependencia del Instituto de Estudios de Administración Local.²² Su objeto consistió en la formación de funcionarios provinciales y locales, que tenían la obligación de tomar un mínimo de dos cursos de cuatro meses cada uno. Una vez aprobados, los egresados optaban por las plazas de secretario, interventor y depositario.

En dicha Escuela también se formaban los funcionarios del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. El establecimiento fue muy productivo, ya que para 1962 había formado a 5 mil funcionarios provinciales y locales.

Más adelante fue establecido el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, con sede en Alcalá de Henares, hoy Instituto Nacional de Administración Pública, establecido en julio 26 de 1957. Fue creado dentro del marco de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado para atender los procedimientos de selección, formación y perfeccionamiento de los servidores civiles.²³

En el ámbito universitario se reinició en 1957 la enseñanza de la administración pública, pero dentro de las Facultades de Jurisprudencia y como una

²⁰ Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. 16.

²¹ *Ibid.*

²² Jordana de Pozas, Luis, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, núm. 1, 1962, pp. 34-62.

²³ Villa, Luis Enrique de la y Juan Manuel Allendesalazar, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Creación, Organización y Actividades del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, número 1, 1962, pp. 34-62.

sección especializada, junto con las secciones de Leyes y de Cánones. Estas últimas alcanzaban los títulos de Bachiller, Licenciado y Doctor, no así la administración, que se restringía a la Licenciatura y el Doctorado. Una posterior reforma universitaria suprimió a la Sección de Administración.

Pese a esta estrechez de medios económicos, en la primera etapa de su actividad el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios organizó cursos de perfeccionamiento con carácter voluntario para los servidores públicos, a los que asistieron representantes de todos los niveles, desde Subdirector General, hasta auxiliar administrativo. Igualmente se inscribieron Licenciados y Doctores en derecho, que sumaron más del 50%, así como ingenieros y arquitectos, militares y economistas, y personal administrativo que no contaba con títulos universitarios. Hasta mayo de 1960, el Centro impartió 93 cursos de los que se beneficiaron 1,362 servidores públicos.

Hoy en día, su heredero, el INAP, es también el organismo responsable de la formación del alto funcionariado español, pues realiza la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, y promueve su perfeccionamiento.

En su seno se desempeñaba la Escuela de la Función Pública Superior, que a principios de la década de los noventa tenía a su cargo la importante labor de formación y perfeccionamiento de los funcionarios de nivel superior (Cuerpos "A", con título universitario superior) de la administración pública, y eventualmente de los funcionarios al servicio de las comunidades autónomas de España. Igualmente, ofrecía cursos de capacitación sobre formación de técnicos superiores, una breve Maestría en Dirección Administrativa con una duración de seis meses. Se dictaban semestralmente una diversidad de cursos cortos sobre finanzas y contratación de personal.²⁴

En 1991 se prepararon los Planes de Formación de los servidores públicos, basados en un estudio de los procesos formativos de la función pública, diseñados por una comisión consultiva. Paralelamente, el antiguo edificio del Hospital de San Carlos fue recuperado y transformado en la nueva sede del INAP.

Corresponde al INAP la selección de los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración Civil del Estado, salvo cuando es encomendada a otros centros especializados; así como de los funcionarios de la administración local cuando tienen habilitación de carácter nacional. También le corresponde la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las administraciones públicas españolas en general.

²⁴ Instituto Nacional de Administración Pública, *Folleto Informativo*, op. cit.

Igualmente, realiza y promociona las actividades que contribuyen al desarrollo del perfeccionamiento de la administración pública y la ejecución de sus funciones en las materias relacionadas con la administración local. El INAP coopera con los centros, institutos o escuelas de la administración pública que tienen a su cargo estas funciones en los ámbitos específicos. Tiene a su cargo, igualmente, la cooperación internacional en materia de formación e investigación en administración pública.

Con referencia a estos cuerpos y escalas, el INAP se plantea tres planes básicos en materia de formación: de directivos, formación permanente y en administración local, lo cual realiza a través de programas de formación de directivos; así como por medio de cursos de perfeccionamiento de directivos y de desarrollo de la función directiva. También realiza seminarios sobre técnicas de dirección y gerencia.

Dentro del citado programa, el INAP desarrolla ofertas de formación permanente dirigidas a la mejora de los servicios públicos, tanto centralizados como descentralizados. Cuenta con programas de formación adaptados a las necesidades peculiares de los organismos públicos que lo solicitan, e implementa programas de formación que sirven de estímulo para la promoción interna en el seno de la administración pública española.

Entidades como el INAP, aunque tienen una vocación profesoral eminente, también contribuyen de manera significativa a la investigación y la difusión del conocimiento. Como escuela que es, colabora a producir el conocimiento y lo disemina lo mayormente posible. Las publicaciones del INAP han alcanzando una gran proyección: en 1991 el catálogo de libros sumaba 963 títulos. La labor editorial se extiende a las revistas: *Documentación Administrativa*, *Bando Ciudad y Territorio*, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, y la versión española de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.

Labor de cooperación internacional en la formación de los servidores públicos iberoamericanos

Tal como lo adelantamos, el INAP tiene a su cargo la cooperación técnica internacional en materia de administración pública, actividad que se concreta en provecho del personal público iberoamericano que está activo.

En la actualidad, el INAP imparte cursos en colaboración con otras instituciones académicas, principalmente con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, institución recientemente constituida como una fundación con carácter docente y científico, bajo la tutela del Ministerio de Educación y Ciencia. Sus patronos fundadores son el INAP, la Universidad de Alcalá de Henares y la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP.²⁵

Los candidatos a beneficiarse de los cursos del INAP, son personas que tienen título universitario superior, detentan la nacionalidad de alguno de los países iberoamericanos y prestan servicios activos en la administración pública de sus países.

Con base en la idea de cooperación internacional, el INAP exige que el candidato esté avalado por un instituto, escuela o centro de formación que esté relacionado con el INAP de España, o que forme parte de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP).

Entre sus programas de formación destaca la Maestría en Administración y Gerencia Pública, que se imparte en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública de Alcalá de Henares, cuyo objeto es "ofrecer una visión amplia y pormenorizada de los conocimientos teóricos y prácticos relativos a la administración y a la gerencia pública, dotando a los participantes de una alta capacidad de análisis sobre los distintos aspectos de la gestión del sector público".²⁶ El programa está dirigido a funcionarios públicos que cuenten con título universitario superior y exige, como requisito previo, que el estudiante tenga conocimientos fundamentales de administración pública y derecho público. Debido a que buena parte de los usuarios son funcionarios iberoamericanos, se habían previsto 25 plazas para ellos.

Su currícula está integrada por áreas de conocimiento relativas al derecho público; economía pública; gestión de recursos humanos; análisis y evaluación de políticas públicas; gestión presupuestaria; ciencia política y ciencia de la administración; técnicas de dirección y gerencia pública; y técnicas de investigación para la administración pública.

²⁵ Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, *Estudios de Posgrado*. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996, pp. 163-171.

²⁶ *Ibid.*

El programa de enseñanza comprende sesiones teóricas, conferencias, seminarios y estudios de casos, visitas de trabajo a organismos públicos y prácticas administrativas en instituciones públicas. Consta de mil horas lectivas y estaba prevista su realización entre enero de 1997 y abril de 1998.

EL INAP también brinda un curso denominado Posgrado en Administración Pública, que imparte con la colaboración del Instituto Universitario Ortega y Gasset, institución académica integrante de la Universidad Complutense de Madrid. Su propósito es ofrecer conocimientos teóricos y prácticos sobre gestión pública y la inserción en una nueva cultura administrativa, así como formar profesionales capaces de analizar los distintos aspectos de la gestión del sector público. Su currícula difiere sustancialmente de la Maestría antes mencionada, pues comprende materias tales como ciencia política, economía pública y comunidades europeas, así como análisis de políticas públicas y planteamiento estratégico, dirección y organización, gestión de recursos humanos, presupuestación y técnicas presupuestarias, sistemas de información y comunicación, y métodos y técnicas de investigación para la administración pública. Su metodología de enseñanza, sin embargo, es similar a la de la Maestría.

Los destinatarios son los españoles, principalmente licenciados universitarios e ingenieros superiores con interés en especializarse dentro del ámbito de la gestión pública. No obstante, se reservan 10 plazas para alumnos iberoamericanos. Consta de 400 horas lectivas y consume seis meses de trabajo académico.

Debemos mencionar al Curso de Economía y Administración del Sector Público, que también se realiza en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, y que está destinado a analizar los problemas referentes a la intervención del Estado en la economía. Está encaminado al estudio de los principales instrumentos de política económica del sector público, con la finalidad de ofrecer respuestas a las demandas planteadas en las sociedades contemporáneas. El currícula está configurado con asignaturas tales como economía del sector público; hacienda pública, gestión financiera, presupuestaria y de control; matemáticas y estadística; comercio y finanzas internacionales; economía regional, agraria y del medio ambiente; técnicas de toma de decisiones y evaluación de inversiones; e introducción a los procesos de integración.

El curso está dirigido a funcionarios públicos con título universitario superior, preferentemente economistas o con carreras similares, que se desempeñen en tareas relacionadas con la política económica o social. Se requiere de conocimientos previos de fundamentos de la economía, así como de instru-

mentos matemáticos elementales. También se han reservado 25 plazas para funcionarios iberoamericanos. Su extensión es de 770 horas lectivas.

EL INAP ha innovado significativamente el campo de la formación en el servicio público. Dentro de las novedades, hay que señalar al Curso de Gerencia Pública para el Desarrollo Social , realizado también con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública. Su objetivo es "facilitar la capacitación adecuada para el análisis, planificación, implantación y ejecución de proyectos relacionados con políticas públicas vinculadas al desarrollo social".²⁷ El programa de estudios se refiere a los aspectos metodológicos de la planificación de proyectos de desarrollo social y mecanismos de control y seguimiento; estructuras organizativas para la implementación de proyectos de desarrollo social; sistemas públicos de servicios sociales en los distintos niveles administrativos; y políticas sectoriales: empleo, sanidad, educación, vivienda y otros.

Esta dirigido especialmente a funcionarios públicos iberoamericanos, que desempeñen puestos de responsabilidad en el sector administrativo de las políticas de desarrollo y bienestar social. Se trata de un curso breve de tres meses lectivos.

También merece atención el Curso de Gestión Económica Medioambiental y de Recursos Naturales, desarrollado con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública. Con este programa se espera dotar a los funcionarios públicos con las técnicas adecuadas para detectar los problemas medioambientales, y diseñar de políticas de gestión medio-ambiental. Sus usuarios son funcionarios superiores iberoamericanos que laboran en ministerios y departamentos relacionados con el medio ambiente. En el curso se enseñan materias sobre medio ambiente y desarrollo económico; ecología; optimización estática y dinámica; métodos cuantitativos de toma de decisiones; evaluación de impacto ambiental y políticas medio-ambientales; legislación medioambiental comparada; agua, suelo y medio ambiente; gestión de residuos; gestión de espacios naturales; y agricultura y medio ambiente. También es impartido en tres meses lectivos.

Tal es la fructuosa labor de una escuela profesional de servicio público, el INAP español, cuyas fértiles labores se extienden a la cooperación internacional de formación de servidores públicos.

²⁷ *Ibid.*

Capítulo IX

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ITALIA

Italia ha sido tradicionalmente considerado el país más eminente de los científicos de la política. Ciertamente así lo hacen constar Maquiavelo, Donato, Mosca y Pareto. Empero, también ha sido tierra de buena administración pública y de relevantes sistema de carrera administrativa.

Sin embargo, la modernización de su servicio público es reciente. Tuvo lugar en 1972, cuando se introdujo la categoría de Dirigente como eje de la carrera administrativa, toda vez que se estableció un régimen unitario de servicio público.¹

La carrera administrativa

Originalmente esa categoría estaba integrada por tres escalones, de la base a la cima: Primer Dirigente, Dirigente Superior y Dirigente General. Estos últimos estaban a cargo de las direcciones generales de los ministerios, en tanto que las divisiones estaban encomendadas a los primeros dirigentes. La presen-

¹ Cassese, Sabino, "Le Système Italien". *La Revue Administrative*. 49e. Année, numero special, París, 1996, pp. 44-46.

cia del Dirigente en la administración pública central se ha generalizado a tal grado, que había 6 mil de sus efectivos en 1993-1994, en tanto que 2 mil se desempeñaban en los establecimientos públicos descentralizados, incluyendo al sector universitario. En ese mismo bienio, dicha categoría estaba ocupada por 11 mil funcionarios en las administraciones locales y 21 mil en el sector sanitario.

Durante el bienio señalado se suprimió el escalón intermedio, extinguéndose la categoría de Dirigente Superior. La reforma facilitó la sincronización de ambos escalones con los dos órganos principales de los ministerios: la División y la Dirección General.

La categoría de Dirigente tiene a su cargo tareas principales dentro de los ministerios italianos, pues cada escalón referido es el responsable político de orientar y controlar la actividad administrativa, por lo que está a cargo respectivamente en su ámbito laboral, de la organización de los servicios, distribución de personal, gestión de los recursos y cuidado de su uso.

La situación laboral de ambos dirigentes son distintas: el Primer Dirigente está sometido a un disciplina contractual como todos los servidores públicos italianos —salvo el servicio exterior y los funcionarios de las prefecturas—, en tanto que el Dirigente General está subordinado al estatuto de la función pública que tiene un rango de ley.

La mencionada reforma también estableció un nuevo sistema de reclutamiento que incluye a todo el servicio público, salvo los diplomáticos, policía, prefecturas y fuerzas armadas. El reclutamiento se inicia a través de dos vías: los concursos y los cursos-concursos. La primera vía reclama el 70% de las vacantes y admite servidores en activo con cinco años de experiencia laboral, además de personas que laboran en otros ámbitos del Gobierno o del sector privado, así como el personal que organiza los concursos.

La segunda vía está encomendada a la Escuela Superior de Administración Pública, un plantel que depende del Consejo de Ministros según fue refrendado en marzo 24 de 1995. Los curso-concursos solamente son elegibles para personas que detenten una licenciatura y sean menores de 35 años. Los cursos más largos tienen una duración máxima hasta de dos años y comprenden un semestre de pasantía de aplicación que se realiza en la administración pública o una empresa privada, pues se juzga que esa estadía es una prestación efectiva de la primera. Este sistema comprende tres etapas: un concurso de admisión a través de un curso, con el cual se realiza una preselección luego de presentarse una prueba escrita y oral; la segunda etapa, que se realiza luego de los dos años

de estudios, consiste en un examen intermedio que incluye la preparación de una tesis escrita; la tercera y última etapa consiste en una coloquio ante un sínodo y una tesis escrita. Las pruebas, empero, no terminan con estas etapas sino que continúan permanentemente pues se juzga que los novicios están en evaluación continua. Las materias de estudio constituyen dos grandes temas: jurídicos y económico-políticos. Estos últimos se orientan a preparar a los novicios provenientes de las escuelas de derecho en materias para ellos desconocidas y de importancia para su trabajo en el servicio público. La formación de los dirigentes ha sido tradicionalmente de tipo jurídico, pues el 63% de sus efectivos ha provenido de las escuelas de derecho.² Parte de ellos son egresados de las facultades de ciencias políticas, pero su porcentaje es muy bajo: son sólo el 13% del total. Antes están los estudiantes provenientes de la carrera de letras, que representan el 15.2%, y después los de filosofía con el 10%. También hay egresados de economía y comercio, pedagogía, sociología, lenguas, estadística y matemáticas, además de otras carreras.

Los nuevos reclutas ingresan en cantidad idéntica a las plazas disponibles. La primera aplicación de los concursos ocurrió en 1995, poniéndose a disposición 118 puestos de 11 ministerios, y 10 establecimientos públicos y universitarios.

Italia es un país muy bien dotado en planteles de formación profesional de servicio público. De lo dicho da fe la siguiente lista de centros de estudios, con sus años de fundación: Escuela de Policía Científica (1902); Escuela de Correos (1907); Escuela Central Tributaria Ezio Vanoni en 1957; Escuela de Minas (1958); Instituto Diplomático (1967); Escuela Superior de Administración Pública (1963); y Escuela Superior de la Administración Interior (1980).³

La Escuela Superior de Administración Pública

Las demandas y sugerencias en Italia a favor del desarrollo de sistemas de selección de candidatos al servicio público, son antiguas. Sin embargo, el primer planteamiento sistemático se formuló en 1960, dentro de una mesa redonda sobre la selección de funcionarios que se realizó en la Escuela de

² Gasparri, Alessandra, "Il Reclutamento dei Funzionari dello Stato tramite la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (1978-1980)". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, 1987, pp. 121-144.

³ *Ibid.*, p. 46.

Perfeccionamiento de la Ciencia Administrativa de la Universidad de Bolonia y el Instituto para el Progreso de la Administración Pública.⁴

Organización y funciones

La Escuela Superior de Administración Pública (*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*) es uno de los planteles de formación del servicio público más importante de Europa. Fue establecida en 1963, luego que en la Península se había desenvuelto un ambiente muy favorable a la racionalización del servicio público. Desde el ángulo teórico, Giuseppe Cataldi había fundado en 1957 la *Revista L'Organizzazione Tecnica della Pubblica Amministrazione*, hoy titulada *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, que disfruta de gran crédito.⁵ En ese mismo año se decretó el estatuto de los servidores civiles, dentro del cual se dio pauta a los programas de formación.

Su primera década de vida estuvo caracterizada principalmente por las actividades de actualización, si bien su tarea central: la formación del servicio público, la efectuó bajo la tónica de sustraer a los nuevos reclutas de las interferencias políticas.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha estado acompañada con el establecimiento de planteles especiales, principalmente en los sectores financiero y diplomático. Dentro del primer ramo, hay que consignar que el Ministerio de Finanzas contaba desde 1948 con un establecimiento de formación de sus servidores, aunque con gran acento técnico, que sirvió de base para la creación en 1957 de la Escuela Central Tributaria Ezio Vanoni. En lo tocante a los asuntos exteriores, el Ministerio del ramo estableció en 1967 al Instituto Diplomático. Por otra parte, en 1980, se instituyó la Escuela Superior de la Administración Interior para dedicar su esfuerzo a la formación de los servidores públicos prefectoriales; a saber, aquellos que laboran en el ámbito territorial provincial y comunitario.

La Escuela Central Tributaria estuvo destinada desde sus inicios a preparación de cursantes para ocupar plazas dentro del Ministerio de Finanzas, ta-

⁴ Caparossi, Paola, "La Selezione dei Migliori per la Pubblica Amministrazione. La Scuola Superiore ed il Reclutamento del Personale Direttivo dello Stato in Italia". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1991, pp. 111-152.

⁵ Lucchetti, Pietro Alberti, "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e Instituti di Formazione delle Singole Amministrazioni Statali: una Collaborazione Difficile". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1994, pp. 119-135.

les como los de Consejero y Subdirector. Posteriormente sus labores se extendieron a formación, especialización y adiestramiento de su personal en su conjunto.

El Instituto Diplomático fue constituido con el designio de facilitar a los jóvenes provenientes de las clases populares el acceso al servicio exterior, tradicionalmente reservado a los sectores acomodados de la sociedad italiana. Su función central, como ocurre con sus congéneres académicos de otras partes del mundo, es preparar a los novicios que sustentarán el concurso de ingreso a la carrera diplomática.

La Escuela Superior de la Administración Interior ofrece la formación inicial y permanente de los candidatos al servicio público de las prefecturas, pues se ha juzgado como necesario que la formación de los funcionarios territoriales se lleve a cabo con relativa autonomía. Las relaciones con la ESAP son buenas, pues en sus respectivos consejos académicos hay representantes de ambos planteles, y existe un apoyo profesional de la ESAP a la Escuela Superior de la Administración Interior. El nuevo plantel es heredero de la Escuela de Policía Científica, dependiente del Ministerio del Interior, fundada en 1902, y que hacia finales de los años 50 estaba dedicada a la formación de la carrera prefectoral bajo un currícula que combinaba la teoría y la práctica.

La creación de la ESAP obedeció al interés de ese Ministerio de controlar de manera integral la formación de los servidores del Estado, como una totalidad, así como la dirección administrativa del proceso académico.

La Escuela Superior de Administración Pública es un plantel de alto rango, pues sus responsabilidades de reclutamiento del alto servicio público, así como sus tareas de formación e investigación, las desempeña por medio de los lineamientos que le fija la Presidencia del Consejo de Ministros.

En su condición de plantel de formación, los cursos y programas docentes constituyen sus actividades primordiales. Dentro de su variado conjunto de funciones de enseñanza se encuentran cursos de actualización, el programa de formación del personal directivo y dirigente de países asiáticos y árabes, y los programas de especialización técnica. Los italianos distinguen entre los directivos y los dirigentes. Para los últimos la ESAP ha organizado el Curso de Formación del Personal Dirigente, cuyos cursantes son tanto los servidores públicos de la administración del Estado, como de los establecimientos públicos. Para los primeros desarrolló un programa semestral llamado Curso de

Formación del Personal Directivo, cuyos exclusivos educandos son servidores de la administración pública central.⁶

El Curso de Formación del Personal Directivo está integrado por tres secciones: en la primera se enseñan los caracteres comunes de las diversas administraciones; en el segundo se profundiza en los aspectos organizativo, internacional, jurídico y económico de la administración pública; y en tercero se realiza una tesis.

El programa central de la ESAP es el Curso de Reclutamiento para la carrera directiva, cuyo establecimiento se remonta a 1972 y hoy en día disfruta de bien merecido prestigio.

El curso de reclutamiento (1989-1991)

El Curso de Reclutamiento consiste en la forma específica del ingreso a la administración pública, tal como fue previsto desde su origen y fue refrendado en 1979. Este programa de formación ha consistido en la coronación de los esfuerzos de Alberto De Stefani iniciados en la década de los 20, cuya finalidad ha sido la modernización de la administración pública italiana.⁷

Se trata de un programa de formación previo al ingreso al servicio público que tiene una triple finalidad: preparar a los participantes en las reflexiones teóricas sobre el papel del Estado y las modalidades de la intervención pública; mostrar un cuadro orgánico del funcionamiento de la administración pública; introducir efectivamente a los noveles aspirantes al servicio público, dentro de los sectores administrativos donde laborarán.⁸

Un modelo curricular muy estudiado por los especialistas italianos es el plan de estudios de 1989. Se trató del IX Curso de Reclutamiento para 308 aspirantes al servicio, cuyo destino eran plazas disponibles en los Ministerios de Agricultura y Bosques, Trabajo, Asuntos Exteriores, Comercio, Finanzas y Turismo, así como de los establecimientos públicos autónomos. Consistieron en cargos de elevada jerarquía, tales como los puestos de consejeros de ministros, subdirectores, consejeros administrativos e ingenieros de la inspección del trabajo.

⁶ Caparossi, obra citada, p. 123.

⁷ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, "Revisione del Corso di Reclutamento per Funzionari dello Stato". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*. Núm. 2, Milano, 1990, pp. 91-107.

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione: Relazione 1989". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1991, pp. 97-102.

Dicho programa consistió en una renovación sustancial de los currículos precedentes, pues su espíritu estuvo encaminado a destacar el carácter de la intervención pública en Italia, y en particular su papel ante la empresa privada, y el mercado financiero y laboral, así como la provisión de los servicios públicos. El curso tuvo una intensa cobertura regional en buena parte de Italia, sin descuidar las *Policies* generales de formación convenidas en la Comunidad Europea.

La planta profesoral estuvo integrada, además del personal académico de carrera, por magistrados del Consejo de Estado y la Corte de Cuentas, así como funcionarios de la administración pública.

En 1989 se inició un programa de fortalecimiento de los lazos con la Comunidad Europa, previsto para culminar tres años después. Se convocó la participación del Departamento de Política Comunitaria, el Departamento de la Función Pública y la Universidad de Estudios de Roma, con la finalidad de establecer las bases de un *management* europeo. Igualmente, se convino un intercambio profesoral con la ENA francesa.

El curso fue impartido durante doce meses para los candidatos que han salido vencedores de un concurso de oposición público, luego del cual ingresaron a la carrera directiva.⁹ Su metodología se proyectó en el trabajo académico multidisciplinario y se puso el acento en la formación administrativa de los estudiantes. Las actividades de enseñanza estuvieron basadas en la lección teórica, la práctica y el aprendizaje individual.

El currícula estuvo dividido en dos períodos. El primer período fue común a todos los alumnos y cubrió dos trimestres lectivos.

El temario tratado comprendió las siguientes materias:

1. La intervención pública en al empresa, cuyo objeto fue estudiar el modo como el Estado actúa sobre los establecimientos públicos productivos, así como su acción en la economía y los programas sociales, y sus relaciones con la empresa privada. El núcleo temático se basó en el estudio de la empresa pública, la promoción de la actividad de la empresa y el régimen fiscal de la misma. Además de las lecciones, los alumnos presenciaron conferencias dictadas por directores generales de los Ministerios de Industria, del Comercio, de las Finanzas y del Tesoro, tal como ocurrió con otras asignaturas.

⁹ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, "Revisione del Corso di Reclutamiento per Funzionari dello Stato", *op. cit.*

2. Integración europea (aspectos institucionales y financieros). Con base en las reformas efectuadas al Tratado de Roma, los países integrantes de la Comunidad Europea se han esforzado en crear un gran mercado sin barreras aduaneras, con una *Policy fiscal uniforme*, y con una adecuada coordinación económica y monetaria. Esta materia se destinó al estudio de tan importante tema, que también se apoyó en conferencias de altos funcionarios italianos, entre ellos del Banco de Italia, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Departamento de la Política Comunitaria. Los puntos centrales del programa de enseñanza fueron el régimen de las finanzas desde las perspectivas de Europa, economía pública, deuda pública y actividad financiera, y técnicas bancarias y financieras.
3. Intervención pública y mercado de trabajo, cuyo propósito fue el conocimiento de la acción del Estado en dicho mercado a través de sus técnicas de promoción. El temario de la asignatura comprendió el estudio del mercado de trabajo, el estímulo de la actividad económica y la seguridad social.
4. Patrimonio público (infraestructura). En esta materia se enseñaron los problemas relativos a la actividad infraestructural del Estado, desde el doble aspecto del interés público y la *Policy económica*. El foco de estudios fue la obra pública, pero analizada a partir de la salvaguarda territorial y el cuidado del medio ambiente. Los temas abordados fueron la realización de la obra pública, y su compatibilidad con el medio ambiente.
5. Oferta pública (servicios públicos del Estado social), cuyo núcleo de problematización fue la polémica sobre el Estado de bienestar y las distorsiones de sus programas sociales. El temario abordado comprendió a los monopolios naturales y el “fracaso gubernamental”, así como los servicios públicos.
6. Poderes públicos y ciudadanos. El objeto central de la materia fue el derecho a la información, así como las relaciones entre el ciudadano y la administración pública. Se estudió particularmente la participación ciudadana, y las relaciones entre el servidor público y el ciudadano.

El acceso al segundo período, que significó la repartición de los educandos en atención al área de interés especializado, estuvo mediado por un examen teórico y práctico. Se impartió durante un trimestre y se dedicó al análisis de la profesionalización administrativa con miras a la década de los 90. Su temario comprendió el estudio de tres áreas:

1. Jurídica (función legislativa y contencioso administrativo), dedicada al estudio de la reproducción y multiplicación de la legislación vigente, el derecho a la información y la participación del ciudadano en el proceso jurídico. El temario comprendió el estudio de la teoría general de la norma (efectos organizativos de la aplicación de la norma por la administración pública, e interpretación y aplicación), y el contencioso administrativo.
2. De gestión, particularizada en la administración de personal, de contabilidad y de la hacienda pública.
3. Institucional, centrada en el estudio de las competencias institucionales de la administración pública. Esta área, con la que culminó el curso, constituyó al mismo tiempo la puerta de entrada de los novicios a la carrera directiva.

Tal es la experiencia italiana, cuya formación del alto servicio público ha puesto especial cuidado en la organización escolar de sus programas académicos.

Capítulo X

LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO EN ARGENTINA

En Iberoamérica, ancestralmente la formación profesional del servicio público ha estado a cargo de las instituciones universitarias. Sin embargo, desde mediados del siglo XX es perceptible la emergencia de escuelas profesionales de servicio público, tal como se constata en Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y Colombia.

En este capítulo haremos una exposición sobre esos establecimientos, cuya función ya es muy fructuosa.

La República Argentina constituye uno de los mejores ejemplos, así como un esfuerzo superior a favor de la profesionalización del servicio público en Iberoamérica.

Situación del servicio público a partir de 1986

La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957. Pero, a pesar de esta disposición, todos los gobiernos que rigieron a la Argentina desde ese año dictaron leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos. Con base en esas disposiciones se decretaron cesantías

discretionales, ejecutadas por los regímenes en turno. Constituyen una excepción los gobiernos de Arturo Illia (1963 a 1966) y Raúl Alfonsín, que rigió a partir de 1986.¹

Las razones invocadas para ese proceder fueron las necesidades del servicio público, la supresión de órganos administrativos o de empleos específicos, y la necesidad de realizar economías en el erario. En cualquier caso, todo cesante fue indemnizado.

Sin embargo, las causas invocadas no siempre fueron de ese tenor, sino de tintes politiqueros o por motivos sencillamente ideológicos, tales como los expuestos por el último régimen militar que imperó en la Argentina y que externó por motivos causales la vinculación de algunos servidores públicos con la subversión; o simplemente, que un trabajador público pudiera constituir un factor real o potencial de perturbación del servicio administrativo. Fue mediante esta vía que el régimen militar cesó a miles de servidores públicos.

Uno de los efectos más nocivos de las medidas de cesantía, principalmente las ejercitadas por los militares, fueron las mermas de profesionalización en el servicio público. Desde 1957 dejaron de ejercitarse los procedimientos racionales de ingreso y adscripción de los funcionarios, dándose manga ancha a los procedimientos de ingreso de tipo clientelar.

A partir de 1986, se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa con miras a aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboraran en la administración pública. Paralelamente, se establecieron procedimientos que aseguraran la objetividad, igualdad y transparencia en el ingreso al servicio público.

Con una perspectiva donde había valores alternos de igual relevancia, a saber, el rescate del antiguo proyecto de carrera administrativa o su innovación completa, se optó por respetar la estabilidad laboral de los funcionarios, incluyendo a los que habían sido designados durante el régimen militar. De tal modo se hizo patente el propósito de establecer seguridad jurídica del servicio público. Esta medida trajo consigo costos alternos, porque la carrera administrativa se había desenvuelto de manera imperfecta, con la salvedad de algunos sectores administrativos. La carrera formalmente había sido establecida en

¹ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina". Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, pp. 9-11.

1973, con fundamento en un escalafón básico; sin embargo, fue suspendida sin aplicación alguna.²

Los problemas no cesaron aquí, pues la medida adoptada trajo consigo una distorsión en la correspondencia necesaria entre las categorías y las funciones. Por ejemplo, las primeras fueron ocupadas por servidores públicos con responsabilidad meramente ejecutiva o de apoyo, en tanto que la adjudicación de plazas y ascensos fueron determinados por el peso de la influencia, amistad y preferencia de índole política. Asimismo, siendo fácil hacer las designaciones de puestos en cualquier nivel y categoría del servicio público, los funcionarios que ingresaron de este modo se beneficiaron indebidamente del derecho de estabilidad consagrada por la Constitución Argentina.³

Las dificultades heredadas por los regímenes civiles y militares al Gobierno vigente en 1986, se acrecentaron con las medidas aplicadas por él mismo, mezclándose dos sistemas de ingreso que concurrieron en el mismo punto: la estabilidad del cargo. Habiendo una imparidad entre categoría y función, se produjo la inviabilidad de la carrera administrativa. Esto explica la demora en la implantación de los concursos de ingreso y la organización efectiva de la carrera administrativa. Debido a los derechos de estabilidad adquiridos, ya no era posible que los aspirantes fueran sometidos a prueba de idoneidad previas al ingreso y que, una vez admitidos por méritos de por medio, comenzarán desde el puesto inferior. También se distorsionó la estructura salarial, pues aplicado un sistema de ingreso por méritos a partir de la base de la pirámide del servicio público, los nuevos funcionarios, con más méritos, ganarían menos salario que los servidores públicos más antiguos y que ocupaban categorías más elevadas. Debido a que no era posible realizar el ingreso y las promociones con concurso, no se podía acreditar la idoneidad de los candidatos.⁴ Más bien se podía ingresar al servicio en cualquier nivel y en cualquier categoría, e igualmente, ascender brincando por encima de los puestos precedentes.

Al mismo tiempo, las remuneraciones percibidas por los servidores públicos eran insuficientes y con escasa transparencia. Paralelamente se estableció un régimen de calificaciones de desempeño que benefició de entrada a las notas

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del Dr. Alfonsín". Bodemer, Klaus (Comp.). *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, pp. 213-116.

más altas, de tal modo que no operó como estímulo ni control del rendimiento de los trabajadores públicos.

Un especialista advirtió que, "para caracterizar en pocas palabras ese estado de cosas, puede decirse que la burocracia pública estaba afectada por rutinas y comportamientos antidemocráticos, por la ausencia de carrera administrativa, la escasa profesionalidad, formas de selección y promoción esencialmente discretionales, un sistema de remuneraciones inequitativo y caótico, y una situación perversa en la que la ausencia casi completa de estímulos era simétrica de la falta de exigencias (...) La dictadura precedente había sido a la vez un régimen autoritario y caótico, con líneas jerárquicas superpuestas en las que, alternativa o simultáneamente, se confundían u oponían la dependencia respecto de los superiores en el mando militar y en las funciones civiles".⁵

Los servidores públicos constituyan una muestra nítida de los problemas de la Argentina. Incluyendo a los organismos descentralizados y empresas, el servicio público sumaba un millón de personas, y si muchos eran ineficientes o perniciosos, era poco esperable lograr cambios positivos en el servicio. Sin embargo, el nuevo Gobierno creyó que era factible que los servidores públicos cambiaron sus valores y comportamientos, si se modificaban las condiciones laborales en que se desempeñaban.⁶

La solución para un problema de tal magnitud, consistió en reestructurar completamente el escalafón a partir de una sola vía de ingreso a través de concursos y por medio del establecimiento efectivo de la carrera administrativa, toda vez que se crearon mayores exigencias de ingreso y permanencia, así como adecuados incentivos al desempeño.⁷ En paralelo, se creó un cuerpo de función pública superior: el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales.

Los administradores gubernamentales

El establecimiento del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, constituye una de las experiencias más significativas para el desarrollo del servicio público en Iberoamérica.

⁵ *Ibid.*

⁶ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor Alfonsín", p. 217.

⁷ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", pp. 11-12.

El Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales se implantó a partir de 1985, y fue uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática. El cuerpo estaba compuesto en 1993 por 170 funcionarios que detentaban profesiones de distintas disciplinas.⁸ En ese año habían egresado las tres promociones. La convocatoria para el IV Programa fue prevista para principios del año de 1995.

Como ocurre en países que tienen métodos de formación escolarizada o tutorial, así como sistemática y prolongada, los frutos que ofrece un programa tal no son inmediatos ni en gran escala, sino de repercusión lenta pero positiva. Si se toma en cuenta que cada promoción estaba integrada por 60 cursantes, podría pensarse que su influencia en la administración pública Argentina es limitada. Empero, como lo que se está formando es un plantel de alto servicio público, su impacto tiene una índole más bien cualitativa. Un logro inobjetable de este programa de formación, tal como lo explica Enrique Groisman, es que "los efectos más significativos no son numéricos sino conceptuales: se ha demostrado al conjunto de la administración pública y a la sociedad en general la voluntad de seleccionar funcionarios con criterios objetivos, sin discriminaciones políticas y con exigencias rigurosas que tiendan a la profesionalización".⁹ Además tiene una repercusión positiva, un efecto de emulación nacional perceptible en la solicitud de numerosas administraciones provinciales, municipales y organismos autárquicos, en el sentido de recibir asesoría para implantar carreras administrativas similares y perfeccionar los sistemas de selección y formación propios.

Tal como es observable, este proyecto tenía dos objetivos: uno era inmediato, que consistió en organizar un sistema de selección y formación de los funcionarios de nivel superior; el otro era mediato: transformar los valores, actitudes y prácticas del conjunto del servicio público.

En 1993 se había cumplido la primera meta: efectivamente, el curso de formación impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del que trataremos más adelante, era la única vía de acceso a un cuerpo de funcionarios de excelencia, cuyos miembros desarrollaran una carrera en diversas funciones y organismos de la administración pública. Al efecto, para ingresar al curso se efectuó una selección rigurosa mediante exámenes objeti-

⁸ Alfiz, Marisa Lila, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menéndez". Bodemer, Klaus (Comp.), *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, p. 227.

⁹ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", p. 12.

vos: su aprobación fue requisito inexcusable para ingresar al Cuerpo de los Administradores Gubernamentales.

Aunque el origen conceptual y el modo de configuración de este cuerpo funcionarial argentino se asemeja a sus precedentes europeos, no se constituyó como un ente ni social ni espiritualmente corporativo, sino como un plantel de carrera con exigencias y estímulos específicos, una *Pepiniere* a partir de la cual se forjaran también los futuros proyectos de transformación del servicio público.

La configuración del cuerpo se diseñó también con una perspectiva política, con la finalidad de responder a la carencia de puestos de libre nombramiento y remoción en la administración pública, y debido a la rigidez que impedía la movilidad del servicio público. Ciertamente esa carencia era un fenómeno nocivo, porque el reemplazo del Gobierno no posibilitaba la integración de equipos de trabajo homogéneos, sino un mero reemplazo de los funcionarios superiores por asesores de confianza.¹⁰ Así, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue concebido, entre otros propósitos, para ofrecer un conjunto de funcionarios que detentaran una diversidad de adscripciones políticas futuras, debido a que su método de selección obedeció a criterios estrictamente profesionales. Con esta medida, los gobiernos que se sucedieran en el poder a través del sistema democrático, tendrían la posibilidad de seleccionar a su personal de confianza sin afectar la continuidad administrativa, ni resentir la eficiencia de los servicios públicos. A pesar de la distancia prevista con respecto a los modelos de cuerpo o clase europeos, resuena aquí fuertemente la Clase Administrativa británica cuyas labores profesionales incluyen también el ejercicio de la alta política de Estado.

A fines de 1986, el Ministerio de Economía expidió tres decretos sobre la *Reforma del Estado* en Argentina. Básicamente se refirieron a un régimen de retiro voluntario, un horario discontinuo de trabajo a partir de 1987 para inducir el retiro, y una jerarquización salarial que la inflación pronto pulverizó. Lamentablemente la convocatoria para una nueva promoción de Administradores Gubernamentales fue suspendida y se aumentó el margen de discrecionalidad en la selección de candidatos al servicio público. Una vez que el proyecto de formación de ese cuerpo se reanudó, quedó mermada la confianza en su continuidad como una institución de servicio público. No tuvo mejor

¹⁰ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor Alfonsín", p. 218.

suerte la carrera administrativa, que no se puso en marcha, ni tampoco los concursos y calificaciones que habían sido preparados en el Gobierno anterior.

Este cuerpo funcional constituyó un avance a favor de la profesionalización del servicio público en el país, toda vez que el Ejecutivo cuenta ahora con colaboradores capacitados para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Desenvuelve sus actividades en cualquiera de los órganos de la administración pública, por medio de la asignación del Presidente de la República en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad; el objeto de su acción es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para nutrir de más eficiencia a la gestión gubernamental.

Finalmente, una breve nota extensiva sobre el asunto aquí tratado, que habla muy bien de los Administradores Gubernamentales: en 1992, el Cuerpo estaba apenas formado por 45 funcionarios, pero hoy en día cuenta con su propia Asociación gremial. Su lema es: "*una administración pública eficiente, con vocación de servicio*"; y su objeto es perfeccionar y ampliar el perfil profesional de sus integrantes y difundir local e internacionalmente su papel y las características de sus tareas. Hay que destacar que, entre sus fructuosas actividades, los Administradores Gubernamentales fundaron la Revista *Aportes*, entre cuyos logros principales descuelga el fomento de los valores éticos y profesionales del servidor público y de su horizonte de desempeño en la administración pública.

Reorganización general del servicio público

La experiencia producida por los Administradores Gubernamentales se vertió en otros sectores del servicio público. Hacia 1986 se proyectaba establecer las carrera de todos los funcionarios públicos, con base en un nuevo escalafón al cual sólo se ingresaría gradualmente. Dicho ingreso sólo sería posible en caso de vacante, tanto para funcionarios activos, como para todos los aspirantes.¹¹ Del mismo modo, para aliviar al servicio público de las presiones sobre la ampliación de estructuras administrativas con motivo de la rígida correspondencia entre categoría y función, se flexibilizó su vinculación y reorganizó el sistema de ascensos. En adelante, todas las promociones se harían con base en pruebas, cursos de capacitación y calificaciones, ya no privilegiando la mera

¹¹ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", p. 12.

antigüedad como antaño. En lo tocante a las calificaciones, se darán a través de un sistema sin opacidad alguna y se aspira a desterrar la corrupción y la severidad arbitraria por parte de las comisiones calificadoras.

Hay que destacar el papel principal otorgado a la formación, pues la capacitación para el servicio se elevó a la doble categoría de derecho y deber, y se concibió como el sustento primordial de la carrera administrativa. De tal modo, la aprobación de cursos establecidos para tal fin se planteó como requisito inexcusable para ascender en la escala administrativa.

El sistema previsto tendría una etapa experimental, por lo que no regiría simultáneamente para todos los servidores de la administración pública, sino únicamente para quienes estaban situados en el seno del escalafón general. Una vez experimentado exitosamente, el sistema se extenderá de manera general en todo el servicio público.

El Gobierno argentino se propuso optimizar la capacidad de gestión de todo el servicio público. Por principio, se diseñó un esquema de carrera administrativa totalmente nuevo que reemplazó al antiguo escalafón, colaborando al efecto los gremios reconocidos formalmente y los expertos de la Secretaría de la Función Pública.¹² Dicho esquema es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), que consiste en una carrera administrativa que se complementa con un *Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas*. La carrera administrativa, así constituida, fue aprobada en mayo de 1991.

El SINAPA está caracterizado por los siguientes rasgos: detenta un escalafón de seis niveles, de acuerdo con el grado creciente de complejidad de las tareas que cumpla el servidor público: carrera vertical; cada nivel posee igualmente varios grados; los niveles con mayor apertura poseen cuatro grados: carrera horizontal; el servidor público sólo puede cambiar el nivel escalafonario si es nombrado para otra función a través de un proceso de selección objetivo, cambiando al mismo tiempo la naturaleza y complejidad de sus tareas; establece la evaluación de desempeño anualmente para los servidores; el avance horizontal en la carrera es posible si el funcionario cuenta con un número determinado de evaluaciones de desempeño calificadas con el rango de *Bueno* y si ha cumplido con una cantidad determinada de créditos de capacitación; finalmente, crea un candado salarial que permite una apertura de uno a diez, entre los extremos de la escala de la carrera.¹³

¹² Alfiz, Marisa Lila, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menéndez", pp. 223-234.

¹³ *Ibid.*, p. 228.

La carrera administrativa contiene tres elementos singulares: por una lado, jerarquiza a los integrantes del servicio público. En segundo lugar, reemplaza la idea omnipresente de la antigüedad en el puesto como mérito intrínseco para el progreso y la promoción dentro de la carrera administrativa, por la noción de *antigüedad calificada*. En tercer lugar, transformó el concepto de estabilidad con la sola condición de la permanencia en el servicio público, por la noción de estabilidad condicionada por un desempeño administrativo eficaz.

Un paso significativo en la reorganización del servicio público, consistió en la implantación del *Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas*. Se juzgó como necesaria la existencia de una línea de funcionarios estable, que implemente y controle las políticas gubernamentales. Estos cargos directivos deben ser desempeñados por servidores públicos con capacidades suficientes.

Dicho *Régimen* está caracterizado por los siguientes elementos: definición previa de los cargos que serán incorporados en un Nomenclador de Funciones específico; distinción en el nivel de los cargos con relación a su importancia estratégica: el *Régimen* establece una diferenciación del nivel del cargo, en función de distintos ponderadores; sistema de selección abierto para cubrir estos cargos, de manera tal que se presenten candidatos provenientes de los sectores público y privado, en igualdad de oportunidades; procesos de selección objetivos, que serán regulados por comités *ad hoc* integrados por personalidades muy acreditadas en cada especialidad; remuneraciones próximas a las correspondientes a las empresas privadas: el primer nivel devengará US\$4.900 mensualmente; finalmente, un sistema de evaluación de desempeño estricto que sea compatible con el nivel de responsabilidades a asumir por el servidor público: la conservación del cargo y la remuneración correspondiente, estarán condicionados por un buen desempeño.¹⁴

Ya existen cinco niveles que han sido definidos para las Direcciones Nacionales y las Direcciones Generales, así como para las Direcciones especializadas, y se proyecta que en un futuro inmediato se extienda a las Jefaturas Departamentales. En 1993 se habían realizado nombramientos a través de este *Régimen*, en el Ministerio de Salud y Acción Social, y el Ministerio de Economía; y estaba en proceso el nombramiento en algunas Secretarías de la Presidencia de la nación Argentina, incluidos la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁴ *Ibid.*, p. 229.

Una persona muy enterada de estos problemas, explicó que "el tipo de selección adoptado es función del nivel de la vacante a cubrir. Para los niveles operativos, primeras jefaturas y profesionales de baja y mediana especialización se utiliza la selección interna, es decir, restringida al ámbito de la jurisdicción involucrada. Para los profesionales altamente especializados y niveles superiores del escalafón, el sistema es general, es decir, abarca todo el ámbito de la administración pública. En el caso de no encontrar el perfil adecuado a las necesidades del puesto a cubrir, la selección puede considerarse desierta y efectuar un nuevo llamado permitiendo la presentación de postulantes de fuera de la Administración. El ingreso externo directo se produce por el nivel inferior de la carrera".¹⁵

En Argentina se cuenta con el concurso principal de la Secretaría de la Función Pública, a cuyo cargo está la administración de dicho *Régimen*, toda vez que ofrece la asistencia técnica requerida a los comités de selección respectivo a través del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Esta Secretaría, que está integrada por las Subsecretarías de Organización y Gestión, y de Sistemas de Información, tiene como objeto formular *Policies*, planes y programas administrativos de reforma institucional de la administración pública, establecer normas para la gestión del personal público, definir procedimientos para la modernización de dicha administración, y coordinar acciones de organización y reforma administrativa con provincias y municipios, empresas y sociedades del Estado, y organismos descentralizados.¹⁶

Le incumbe, igualmente, asesorar sobre necesidades de sistemas de información y uso de equipamiento informático, participar en la realización del microanálisis y diagnóstico organizativo de la administración pública nacional, en lo tocante a sus estructuras orgánicas y procedimientos administrativos, y proponer programas orientadores de la acción de los órganos jurisdiccionales afectados a actividades de reforma administrativa. Finalmente, evalúa las necesidades de investigación que requieran las actividades de organización y funcionamiento institucional.

Como en el caso de los Administradores Gubernamentales, la formación es parte principal del *Sistema*. Para ascender en la carrera administrativa es imprescindible acumular créditos de capacitación en cursos aprobados.

¹⁵ Alfiz, Marisa Lila, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menéndez", p. 230.

¹⁶ Centro de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*. Dos volúmenes, vol. II, Caracas, 1990, p. 9.

Finalmente debemos hacer algunos comentarios sobre el destino del vituperado escalafón del servicio público argentino. El proceso de reubicación del personal público en los niveles de la nueva cartera, arrancó apenas fue aprobado el SINAPA. Cada uno de los organismos de la administración pública evaluó las funciones de todos y cada uno de sus integrantes, y definió los niveles correspondientes.¹⁷ En 1993 se habían incorporado 25 mil servidores públicos al *Sistema*, de un total de 30.000 trabajadores programados en la primera etapa del proceso de reubicación. Para beneplácito de dichos servidores, el establecimiento del Sistema les significó un incremento salarial de un 50%, en promedio.

El Instituto Nacional de Administración Pública

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales está constituido por los aspirantes que aprobaron un curso de posgrado impartido por el Instituto Nacional de la Administración Pública. El programa de formación estuvo destinado a modificar sustancialmente la preparación de altos funcionarios públicos argentinos, con el objeto de incrementar la eficiencia de su desempeño, enaltecer su actitud de servicio, y asegurar su compromiso con el régimen republicano y democrático establecido en el país. Se proyectó paralelamente, que los integrantes del nuevo cuerpo desempeñaran una carrera administrativa a partir de la Secretaría de la Función Pública, de donde serían asignados a los organismos de la administración pública de destino, tomándose como base las necesidades funcionales y la formación previa de cada funcionario, así como sus aptitudes y preferencias ocupacionales. Del mismo modo, se previó el establecimiento de un método de rotación mediante el cual se efectúan cambios periódicos de destino ocupacional, con el objeto de diversificar la experiencia administrativa, mejorar el perfeccionamiento y satisfacer necesidades que se pudieran plantear como contingencia.

El ingreso al cuerpo se realiza mediante un sistema de selección, cuyos fundamentos han sido una serie de pruebas sucesivas. La primera consistió en la comprensión de textos, con respuestas por opción múltiple, en tanto que la segunda prueba se refirió a la preparación de un diagnóstico y una propuesta de solución para un problema. Al efecto, se dotó a los cursantes de materiales

¹⁷ *Ibid.* p. 231.

de apoyo, tales como textos jurídicos, noticias periodísticas, expedientes y trabajos de investigación.

La formación a través del programa de instrucción del INAP tuvo un carácter obligatorio, igual que la asistencia a las aulas, seminarios y trabajos prácticos. Debido a que los aspirantes proceden del servicio activo y de los ámbitos universitarios, los cursantes que se desempeñaban como funcionarios al ingresar al curso continuaron percibiendo sus sueldos, en tanto que el resto pasaron a integrar una planta no permanente, pero se hicieron acreedores de una remuneración consonante con la categoría inferior a lo que en Argentina se llama "tramo de conducción".¹⁸ La longitud cronológica del curso fue de treinta meses.

Con la finalidad de extender los beneficios del curso del INAP, además de los candidatos a integrar el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales, se previó la asistencia de miembros de las administraciones provinciales o municipales, las fuerzas armadas y las administraciones públicas de otros países latinoamericanos.

En 1986 estaba en proceso de implementación un plan de desarrollo del curso de formación del INAP, cuyo saldo positivo sería que, una vez terminado el período presidencial de Raúl Alfonsín, el país contara con tres generaciones de Administradores Gubernamentales. Desde junio estaba en marcha el segundo curso de formación y se había abierto la inscripción de aspirantes para el tercero.

En este sentido, un curso como el impartido por el INAP no consiste meramente en un sistema de enseñanza para trasmitir conocimientos, sino sentar pie para la implementación de un proyecto complejo del cual es su primera etapa.¹⁹ Por consiguiente, para asegurar su éxito a cabalidad, es menester su continuidad y secuencias en pro de la carrera administrativa. Al efecto, mucho contribuyen también los concursos y las calificaciones para el ingreso al servicio público.

En 1990, el INAP estaba impartiendo cursos de capacitación sobre Estrategias de Dirección, Gestión Financiera Pública, Gestión de la Informática, y Enfoques Avanzados de Alta Gerencia Pública. La duración de estos cursos era de entre 24 y 48 horas.²⁰

¹⁸ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", p. 11.

¹⁹ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor Alfonsín", p. 217.

²⁰ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación. Dos volúmenes*, Caracas, 1990, vol. 1, p. 11.

Igualmente, como otros congéneres académicos, el INAP producía publicaciones tales como los Boletines titulados *Servicio Civil y Sistema Público de Capacitación*, además de libros, monografías, publicaciones seriadas y reportes de actividades.

El INAP tiene a su cargo la Maestría en Administración Pública, una de las más relevantes de Iberoamérica, que era impartida originalmente en colaboración con la Universidad de Buenos Aires.²¹ Fue creada en apoyo del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales, para coadyuvar a la preparación y perfeccionamiento futuro de 150 mil servidores públicos argentinos, de los 1.800.000 que se desempeñan en el Gobierno. De este modo, se proyectaba subsanar la desvinculación entre la carrera administrativa y las funciones de dirección.²²

El programa fue fundado en 1986 y su diseño curricular se orienta a la formación profesional de los cursantes, preferentemente servidores públicos, aunque no exclusivamente. Su currícula está proyectado al análisis de cuestiones políticas, sociales, económicas y administrativas, así como la formación y evaluación de *policies* públicas. La inscripción preferente está reservada al Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El INAP fue establecido en agosto 20 de 1985, dentro de la nueva atmósfera creada por el retorno de la democracia a Argentina con el Gobierno de Raúl Alfonsín y más particularmente dentro de los planes de reforma administrativa, en la cual cuajaba la idea de contar con nuevos funcionarios capaces de desempeñarse en funciones de asesoramiento y dirección en un régimen democrático. Estos servidores públicos debían ser formados para saber tomar decisiones, estar provistos de espíritu crítico, tener aptitud para analizar situaciones, e interpretar informes y documentos. La índole de su función es generar el cambio en la administración pública del país, y por lo tanto, contar con la capacidad de aplicación de técnicas modernas de gestión administrativa para inducir innovaciones.

El Programa tiene el diseño de formación continua, incorpora aspirantes anualmente y egresan bienalmente, restringiéndose a aquellos aspirantes que tienen un título profesional de una carrera universitaria de cuatro años como mínimo. El perfil de desempeño al cual responde el currícula, se sintetiza en

²¹ "Programa de Posgrado de Maestría en Administración Pública". Universidad de Buenos Aires e Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 35 pp.

²² "Programa de Formación de Administradores Gubernamentales". Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1988, 17 pp.

las siguientes funciones: dirección, asesoría, planificación y ejecución de la *policies* presidenciales. El concepto del currícula de la Maestría es la formación de "expertos generalistas", capacitados en técnicas gerenciales de organización, así como para negociar en situaciones de conflicto y transformar las *policies* del Gobierno en planes de acción.

La Maestría se desenvuelve en cuatro etapas formativas: de homogeneización y formación específica; de inserción en distintos niveles; de profundización y especialización; y de práctica de desempeño como Administrador Gubernamental.

La primera etapa está formada por módulos relativos a macroeconomía, estadística y matemáticas, así como informática, derecho y otras disciplinas. Continúa con la impartición de conocimientos cuya función es introducir a los cursantes en el temario representativo de su desempeño como servidores públicos, a través de materias tales como evaluación de proyectos, toma de decisiones y tecnologías administrativas, entre otras.

Los cursantes ingresan a la segunda etapa mediante dos pasantías, una de dos meses y otra de cuatro, en las cuales se rotan en una diversidad de organismos públicos para diversificar sus experiencias. Los métodos de trabajo son los talleres, que sirven para una adecuada inserción en el campo de trabajo, y están a cargo de tutores internos y externos, así como de expertos. El fruto de estas experiencias es la capacitación de los alumnos, para elaborar un diagnóstico organizativo de la institución del caso.

En la tercera etapa se profundiza sobre temas antes tratados, escogidos en función del perfil de desempeño de los candidatos y su función dentro del servicio público como Administrador Gubernamental, y que se desenvuelve por medio de la asesoría, coordinación, planificación o dirección. Finalmente, la última etapa consiste en el desempeño práctico como Administrador Gubernamental durante un lapso de cuatro meses.

Además de las materias mencionadas, el currícula contiene materias relativas a la administración pública moderna, tales como gerencia estratégica, control de gestión, comunicación con usuarios, negociaciones colectivas, relaciones con el sector privado, evaluación de proyectos e investigación organizativa. Sin embargo, no se soslayan las asignaturas tradicionales de gran importancia como sociología, ciencia política, economía y derecho administrativo, además de otras como gerencia de personal y gerencia de finanzas públicas.

La Maestría fue la respuesta al diagnóstico efectuado en el servicio público argentino, en el que se destacó la persistencia de los procedimientos tradicio-

nales de gestión interna, tales como el papeleo y el ritualismo formalista.²³ El Cuerpo de Administradores Gubernamentales es una respuesta de solución, dentro de las nociiones de gerencia pública, a ese diagnóstico.

Dentro del programa de reestructuración general del servicio público fue instituido el *Sistema Nacional de Capacitación*, que fue diseñado, organizado e implementado por el INAP. Está integrado por el *Curso de Alta Gerencia Pública* para los niveles superiores, el *Curso de Formación Superior* para los niveles intermedios, y los cursos y talleres para los niveles operativos.²⁴ Su impartición está a cargo del INAP, por cuanto a los Gerentes Públicos, pero está descentralizado operativamente para el resto de los servidores públicos. Se cuenta además, con un proyecto de capacitación a distancia que completa el esquema narrado. El *Sistema Nacional de Capacitación* tiene como propósito establecer una nueva cultura administrativa, cuyos cimientos son la eficiencia administrativa y la noción de la actividad del Estado, como servicio público.

Antes de finalizar este apartado, no podemos dejar del lado una de las innovaciones curriculares más novedosas en la formación del servicio público argentino: el *Curso de Alta Gerencia Pública*, cuya versión original de 1990 se gestó dentro de la Dirección del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales.²⁵

El programa está integrado por cuatro áreas de enseñanza: rea de Análisis Estratégico Global; rea de Administración Pública Argentina; rea de Desarrollo Gerencial Público; y rea de Práctica Profesional.

El Área de Análisis Estratégico Global tiene como propósito situar al gerente público en la Argentina contemporánea, dentro del contexto regional, nacional e internacional. El rea de Administración Pública Argentina se refiere al estudio de la estructura y dinámica de dicha administración. El rea de Desarrollo Gerencial Público considera los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la aplicación de las modernas tecnologías de gestión, bajo una óptica crítica de los enfoques sobre la materia. Finalmente, el rea de Práctica Profesional está orientada a la introducción del paradigma de la gerencia pú-

²³ Fontdevila, Pablo, "Demandas de Formación Directiva desde la Perspectiva del Sector Público". INAP, Buenos Aires, 1991.

²⁴ Alfiz, *op. cit.*, p. 230.

²⁵ Dirección del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales. "Curricula y Prerrequisitos de Implementación del Curso de Alta Gerencia Pública". Buenos Aires, noviembre 9 de 1990, 19 pp.

blica, con el objeto de transformar las actitudes de los futuros servidores públicos, combinando la capacidad técnica y los valores éticos.

En el Curso de Alta Gerencia Pública, la formación de los servidores públicos fue considerada de manera primordial, de modo que su preparación considera cuatro dimensiones: cognoscitiva, aptitudinal, actitudinal y axiológica. La primera dimensión se refiere al conocimiento de datos, clasificaciones y criterios de identificación del campo de estudio de la gerencia pública; la segunda, a la combinación de las capacidades específicas que facilitan la realización de una variedad de actividades mediante el uso del conocimiento adquirido. La dimensión de las actitudes se refiere a la organización continua, relativamente, de creencias, apreciaciones y preferencias relativas al objeto que incentivó el obrar en el ámbito gerencial público. Finalmente, la dimensión axiológica entraña las concepciones de los individuos con relación a códigos de principios de acción, referentes a lo que se juzga correcto o incorrecto, deseable o indeseable, en el desempeño gerencial público.

La dimensión cognoscitiva explayada en el currícula, se refiere a los conocimientos generales y del contexto, al Estado, la sociedad y el desarrollo gerencial público, así como a las políticas públicas. La dimensión de las aptitudes comprende el desarrollo de habilidades referentes al entorno de la organización de la administración pública y su relación con el papel del gerente público. La dimensión actitudinal entraña el desenvolvimiento de conductas favorables al desempeño gerencial público, con base en un realismo creativo y crítico, sentido de participación democrática, criterio laboral científico y pedagógico, objetividad y comprensión, e independencia intelectual. Finalmente, la dimensión axiológica está empeñada en producir valores inherentes a la función a ser realizada, principalmente la conciencia nacional, defensa de los valores republicanos, principio de responsabilidad, concepto del servicio público y sentido profesional.

El currícula está integrado de la siguiente manera:

Área de Análisis Estratégico Global: evolución de la administración pública Argentina; transformaciones del sistema económico argentino y mundial; el escenario internacional y la inserción de Argentina en él
Área de Administración Pública Argentina: marco jurídico de la República Argentina; transformaciones de la administración pública nacional; instrumentos normativos de la administración pública nacional; finanzas y contabilidad pública.
Área de Desarrollo Gerencial Público: teoría de la organización; psicología de las organizaciones públicas; resolución de problemas y toma de decisiones; diseño

y evaluación de programas públicos; gestión de recursos humanos; políticas públicas; dirección (*management*); idiomas; informática. Finalmente, el rea de Práctica Profesional: gabinete de creatividad y productividad gerencial; ética del gerencialismo moderno. Cada una de las áreas está constituida por un módulo académico con una duración bimestral, sumándose una carga de 750 horas lectivas.

Este curso es, en suma, uno más de los relevantes programas de formación en el servicio público argentino.

Capítulo XI

LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN BRASIL Y PERÚ

Brasil y Perú tienen en común, entre sí —y con la Argentina—, que disponen de planteles de formación administrativa del servicio público, que está organizado en la carrera administrativa, y que goza del beneficio de programas de preparación y capacitación.

Brasil: la Escuela Nacional de Administración Pública

Brasil cuenta con un complejo conjunto de organizaciones vinculadas con la formación de servidores públicos, cuya cabeza es la Fundación Centro de Formación del Servidor Público una dependencia de la Secretaría de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República.¹ La Fundación tiene adscritos al Centro de Desarrollo de la Administración Pública y la Escuela Nacional de Administración Pública (*Escola Nacional de Administraçao Pública, ENAP*).

¹ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación. Dos volúmenes*. Caracas, 1990, vol. 1, pp. 24-25.

Establecimiento del Centro de Formación del Servidor Público

La FUNCEP fue creada en 1980, con la finalidad de encargarse de la formación, capacitación, perfeccionamiento y profesionalización de los servidores públicos del Gobierno Federal, tanto del sector directo, como del sector autárquico (entidades autónomas). En 1985 ofrecía tres cursos de posgrado: Recursos Humanos, Auditoría y Administración Financiera.² También destacaba el Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico (CENDEC), establecido en 1966.

En 1990, la FUNCEP conservaba la encomienda de entrenar y desarrollar al personal público a través del sistema de enseñanza a distancia, reclutarlo y seleccionarlo, y asesorar a los órganos de la administración pública federal, estatal y municipal, para la formulación de lineamientos y programas administrativos, y establecer normas para la gestión del personal público. Igualmente, asesoraba a órganos de la administración municipal en materia de reforma administrativa, así como formar, perfeccionar y profesionalizar a los servidores públicos mediante el sistema de enseñanza presencial en la administración local.

Las actividades de formación de la FUNCEP por cuanto a capacitación, comprenden los programas de gestión pública, gerencia de organizaciones gubernamentales, organización e información, y formación de directivos. La duración de estos cursos varía de 20 a 30 días.

Su programa principal de posgrado es el Curso Intensivo de Posgraduación en Administración Pública (CIPAD), con una extensión cronológica de un año, y se dicta anualmente. Al finalizar se otorga el Diploma de *Especialista*. Igualmente, tiene a su cargo el Curso de Especialidad en Administración Pública, también de un año, y ofrece un reconocimiento idéntico al anterior.

También realiza actividades de investigación en administración pública, desarrollo de recursos humanos y políticas públicas. Publica la *Revista do Servicio Público*, y ofrece servicios de información y Biblioteca.

Sin embargo, la pieza maestra del sistema de formación del Brasil es la Escuela Nacional de Administración Pública, un organismo público cuya actividad central es la formación.

² Coutinho, Heitor, *Políticas Públicas de Cooperação: a Implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil*. Universidad de Brasilia, tesis de grado, sin año, 166 pp.

Función de la Escuela Nacional de Administración Pública

Sus actividades comprenden las labores de planificar, ejecutar y evaluar las actividades de formación y profesionalización del servicio público superior de la administración federal; reclutar funcionarios públicos para el ejercicio de cargos de alto nivel, especialmente a través del Curso de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental; organizar seminarios, encuentros y paneles de discusión sobre los asuntos nacionales; y brindar cooperación técnica en materia de administración pública.

La ENAP ha tenido a su cargo el Curso de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, con una duración de 18 meses y se dicta anualmente. Al finalizar se otorga la *Credencial de Ingreso a la Carrera Sistémica Administración Pública*, un cuerpo de servicio público similar al de los Administradores Gubernamentales argentinos.

Tiene tareas de investigación sobre gestión pública y políticas públicas, y edita tesis de grado. Tiene un centro de documentación y una biblioteca.

Además de los organismos señalados, Brasil cuenta con otras instituciones de formación gubernamentales de servicio público, tales como el Instituto Río Branco que desde 1945 se encarga de la formación de los servidores públicos de lo exterior. La Escuela de Administración Hacendaria, creada en 1973, atiende las Carreras de Fiscal de Tributos, Contralor de Arrendamientos Fiscales y Procuradores de Finanzas. El Instituto de Pesquisa Aplicada, creado en 1966, está dedicado a la promoción de cursos sobre planeación general, planeación estratégica y planeación regional. La Escuela de Administración Postal tiene a su cargo el Curso de Administración Postal, que es impartido en el nivel de graduación, y contrasta con otro denominado Curso de Formación de Ejecutivos que tiene un carácter especial. Finalmente, debemos mencionar el Programa de Desarrollo Gerencial para la Administración Pública, que es operado por la Fundación para el Desarrollo Administrativo. El Programa consta de tres cursos: para encargados, para jefes, y para directores.³

Son también relevantes las escuelas profesionales de servicio público de los gobiernos de las entidades federativas, tales como la Fundación Escuela de Servicios Públicos de Río de Janeiro, que está activa desde 1976, y la Fundación para el Desenvolvimiento Administrativo de São Paulo, cuyo inicio de

³ Saravia, Enrique, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*. Rio de Janeiro, 1990, 43 pp.

funciones se remonta a 1974. En este grupo de encuentra a la Escuela de Servicio Público de Espíritu Santo y otras instituciones similares establecidas en Bahía, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Distrito Federal y Paraná.

A partir 1985, también dentro de un ambiente democrático generalizado, en Brasil se incentivó un proceso de reforma administrativa. Dentro del Plan de Reforma de la Administración Federal se elaboró un capítulo relativo a la valorización del servicio público, destacándose principalmente los aspectos de selección, admisión, capacitación y promoción de los servidores del Gobierno. La noción del servicio público se delineó con base en la formación profesional basada en un programa de cursos y pasantías, dentro de una nueva institución que se denominaría Escuela Nacional de Administración Pública, cuya creación se dio en septiembre 19 de 1986. Su objeto original fue la formación de una élite de nuevos servidores públicos a través del Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

La ENAP fue adscrita a la FUNCEP, como un órgano delegado a cargo del mencionado Programa de Formación en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, en tanto que otro organismo bajo el mismo estatuto, tuvo la encomienda de capacitar a los niveles gerenciales medios de la administración pública federal.

El modelo académico organizativo de la ENAP fue la Escuela Nacional de Administración de Francia, tomando como base un convenio de colaboración con este país, aunque también se exploraron las experiencias académicas de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec, Canadá; la Escuela de Capacitación de Uruguay; y el Instituto para Ejecutivos del Servicio Federal de los Estados Unidos. La ENAP es una de las instituciones de formación funcionarial más importantes de Iberoamérica.

La médula académica del nuevo plantel fue la impartición de un programa formativo, cuyo destino eran los Gestores Gubernamentales brasileños.

Programa de formación en políticas públicas y gestión gubernamental

Los candidatos al curso procedieron de la administración pública brasileña, tanto federal como de la estatal y municipal, partiendo del requisito de una edad máxima de 35 años y la portación de un título de educación universitaria superior. Una vez concluido, el curso ofreció como fruto académico a 94

Gestores Gubernamentales que fueron asignados en escalones intermedios de la administración pública con la idea de iniciar desde allí una nueva carrera administrativa. El proceso culminó en octubre 6 de 1989, cuando fue creada formalmente la Carrera Administrativa de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Con ese trascendental suceso culminaron los trabajos comenzados cuando se recibieron 69,989 solicitudes de inscripción al programa, de los cuales fueron admitidos 120 personas como cursantes, entre quienes se hallaban 60 servidores públicos y otro tanto aspirantes a serlo, luego de una selección efectuada por concurso competitivo público. El programa terminó en enero 20 de 1990, hoy en día sus egresados se desempeñan principalmente en los Ministerios de Economía, de Infraestructura, del Trabajo y de Educación, además de una variedad de autarquías.

No obstante estos logros, en septiembre de 1989 la nueva cartera administrativa quedó suspendida. Por su parte, el curso hasta el momento no se volvió a impartir.

El Programa de Política Pública y Gestión Gubernamental se orientó a la formación de un servidor público consciente del sentido ético de su ejercicio profesional y del interés público inherente a su función. Los sectores administrativos de adscripción escogidos fueron la administración de personal, servicios administrativos, planeación organizativa, organización de sistemas, finanzas y control interno, y planeación y presupuesto. Los graduados también fueron destinados a desempeñar funciones de asesoría y dirección, como sus colegas argentinos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Dentro de la administración pública, su papel primigenio consistió en crear condiciones para la innovación administrativa; y particularmente se les preparó para discernir sobre los problemas que son objeto de decisiones sistemáticas y detectar el valor principal del factor humano para potenciar el trabajo en el servicio público.

Debido a que el eje del diseño curricular descansaba en la hechura de políticas públicas, el acento en la formación administrativa se puso en su preparación para comprender y activar procesos de trabajo que aseguren la eficiencia de la gestión pública. El plan de estudios se desenvolvió con base en las nociones de flexibilidad curricular, multidisciplinariedad e integración entre teoría y práctica, con el objeto de desarrollar las capacidades integrativas de los servidores públicos y comprender situaciones concretas desde sus diversos aspectos. En este sentido, el perfil de desempeño se orientó a formar

un generalista capaz de trascender el proceso de gestión y razonar como lo hace un humanista, un jurista, un economista o un político.⁴

El Programa se inició en agosto 11 de 1988, estando configurado en tres etapas: fundamentos básicos, pasantía, y complementación.

La primera etapa, destinada a la incorporación de los cursantes al programa y su desempeño funcionarial como servidores públicos, estuvo integrada por siete bloques: integración, fundamentos, práctica de *Policies* públicas, instrumentos de gestión, instrumentos de investigación, análisis de coyuntura, y lengua extranjera. El bloque de Fundamentos, por su parte, se formó con materias tales como filosofía, administración, derecho, ciencia política, economía, estadística y metodología científica, en tanto que el bloque de instrumentos de gestión se destinó a la elaboración de proyectos sobre *Policies* públicas en áreas temáticas referentes a alimentación, violencia, desarrollo de ciencia y tecnología, y urbanización, que culminaba con la preparación de un diagnóstico. El bloque de instrumento de gestión se destinó a la preparación de los cursantes en planeación estratégica, economía del sector público, desarrollo organizativo y técnicas de negociación. Por su parte, la capacitación en el uso de computadoras, el análisis de proyectos y los procesos de investigación, se realizó en el bloque de instrumentos de investigación. Habida cuenta de la heterogeneidad profesional de los cursantes, esta etapa les ofrecía los instrumentos básicos de la gestión y los conocimientos teóricos sobre el ejercicio de las *Policies* públicas.

Las pasantías se llevaron a cabo en las dependencias públicas, así como en empresas privadas, asociaciones nacionales y organismos internacionales. Su objeto fue favorecer una vivencia de práctica de trabajo, distinta a la tradicional labor efectuada en las instituciones de enseñanza superior. Del total de alumnos, en la administración pública federal fueron situados 56 cursantes, 14 en la estatal, 28 en la municipal y siete en la internacional.

La última etapa, de llamada de complementación, se ejercitó mediante la lectura dirigida, investigación, seminarios, y conferencias y mesas redondas. Tenía como propósito subsanar las deficiencias apreciadas en los ciclos anteriores. Mediante un trato individual, los cursantes complementaban su formación superando las deficiencias advertidas en etapas anteriores y al mismo tiempo perfeccionaban su perfil para el ejercicio de la carrera de Gestor Gubernamental. Los módulos ofrecidos en esta etapa se refirieron a *Policies*

⁴ *Ibid.* p. 103.

públicas, y de manera especial a la planeación y presupuesto, métodos y técnicas de investigación, y organización y funcionamiento del sector público.

Tan interesante experiencia de profesionalización para el servicio público cesó, dejando una secuela de paradojas e interrogantes acerca de los frutos de calidad administrativa producidos de haber continuado el Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Perú: el Instituto Nacional de Administración Pública

En Perú la carrera administrativa tiene categoría de constitucional. En la Carta Magna del Estado peruano, vigente desde 1979, se manda que la ley regule el ingreso, y los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los recursos contra las resoluciones que los afecten.⁵ La carrera administrativa tiene una naturaleza estatutaria preponderante, pues la Constitución reserva un capítulo especial a la función pública, toda vez que también ha consagrado los derechos de huelga y sindicalización para los servidores públicos.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

La carrera administrativa

El desarrollo del servicio público en el Perú es antiguo: su antecedente remoto es la Ley de Cesantía y Jubilación promulgada en 1850, que constituye la base del establecimiento de las condiciones de trabajo del servicio público. A esta disposición le sucede, 100 años después, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil decretado en julio 26 de 1950. Dicha disposición ha regulado desde entonces los asuntos referentes al personal público del país y establecido una normatividad especial para los servidores públicos.⁶

El Estatuto de 1950 fue reemplazado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones de marzo 24 de 1984. En esta disposición

⁵ Flores Víncos, Guillemina, "Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú". Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. C.I.A.D, Caracas, 1986, pp. 81-99.

⁶ *Ibid*, pp. 93-95.

se decretó que la carrera administrativa tenga como '*base exclusiva en la capacidad e idoneidad expuesta para el trabajo*' y tiene como sustento la dignificación y moralización de los servidores públicos. En la Constitución peruana se señala expresamente que tanto la función pública, como la carrera administrativa, se constituyeron en servicio a la nación. La carrera administrativa constituye un espacio de participación de los ciudadanos en el cual pueden ejercitar la gestión pública, y ejecutar actos de Gobierno y de administración. Constituye, con respecto a la ciudadanía, el derecho y el deber de brindar servicios a la nación.⁷

La carrera administrativa se configura con cargos agrupados por niveles y grupos ocupacionales, en los cuales el servidor público tiene la opción de ocupar una sucesión de puestos con apego al mérito y calificación. La carrera administrativa constituye una sola institución en la administración pública peruana. De igual modo, el servidor goza de estabilidad laboral porque no existe cesantía por supresión de plaza.

Sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa constituye una estructura abierta que permite la contratación de personal, pero como una relación contractual de derecho público. Asimismo, por excepción, considera como servidor público al personal de las instituciones públicas descentralizadas, aunque estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Están excluidos de la carrera administrativa los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta que estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Un gran progreso en el servicio público peruano, fue contar con una nueva Ley de Carrera Administrativa ajustada a la Constitución Política mencionada, pues en ella, como lo advertimos, se dio cabida al reconocimiento los derechos de los sindicalización y de huelga de los servidores públicos, aunque esta disposición no se extendió a los funcionarios que tienen poder de decisión o que desempeñen cargos de confianza. En situación idéntica están los miembros de las fuerzas armadas y la policía. La Carta Magna dispone la creación de un sistema único que homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado, cuya más alta jerarquía corresponde al Presidente de la República, seguido por los Senadores y Diputados, Ministros de Estado y Magistrados de la Corte Suprema.

De conformidad con la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones, '*Carrera Administrativa es el conjunto de principios, nor-*

⁷ *Ibid.*, p. 87.

mas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública".⁸ Dicha carrera tiene por objeto incorporar personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. La carrera administrativa encarna en una estructura que facilita la ubicación de los servidores públicos, según calificaciones y méritos.

La carrera administrativa en el Perú, tal como lo señalamos, está configurada por grupos ocupacionales y niveles, pero los cargos no forman parte de la carrera administrativa: a cada nivel corresponderá un conjunto de cargos compatibles con él, en el seno de la estructura organizativa de cada entidad de la administración pública. Los grupos ocupacionales que integran a la Carrera Administrativa son el Grupo Profesional, Grupo Técnico y Grupo Auxiliar. Igualmente, la carrera comprende catorce niveles: al Grupo Profesional le corresponde los ocho niveles superiores; al Grupo Técnico, diez niveles, comprendidos entre el 3 y el 12; y al Grupo Auxiliar los siete niveles inferiores.

El régimen promocional considera los estudios de formación general y la capacitación específica, o experiencia reconocida; méritos individuales; y tiempo de permanencia en el nivel respectivo.

Fue establecido el Tribunal del Servicio Civil como organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones, con apoyo administrativo del Ministerio de Justicia, para servir de instancia de litigio entre el Estado y sus servidores. De este modo se hizo más pronta, expedita y cumplida la administración de justicia laboral del servidor público peruano.

Las contribuciones más importantes de la Ley de Carrera Administrativa, que modernizaron al servicio público peruano, son el haber configurado una carrera con niveles y grupos ocupacionales que permiten que el servidor público pueda ocupar una sucesión de puestos con base en el mérito y su calificación; es decir, realizar una carrera administrativa como modo de vida. Dicha carrera, igualmente, significa un procedimiento de movilidad hacia diversas organizaciones de la administración pública, pues ella es considerada como una única institución para efectos legales.⁹

La Ley de 1984 estableció el ingreso a la carrera administrativa a partir del nivel inicial de cada grupo ocupacional, evitando la arbitrariedad del "arribis-

⁸ *Op. cit.*, pp. 87-88.

⁹ Flores Vinces, Guillermina, "Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú", p. 95.

mo". Paralelamente, se consolida y extiende la estabilidad laboral, no solo en cargo desempeñado, sino en el rango de carrera alcanzado.

Dentro de esta atmósfera de profesionalización fue creado el Sistema ñico Remunerativo, con base a un patrón de referencia llamado Unidad Remunerativa Pública (URP), que se ajusta periódicamente. Este Sistema facilita la negociación colectiva entre el Estado y las organizaciones sindicales del servicio público como un conjunto, no con el sindicato de cada institución de la administración pública.

Dicha Ley también dispuso que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se encargue de coordinar y hacer cumplir lo que en ella manda.

Labor del Instituto Nacional de Administración Pública

El Instituto Nacional de Administración Pública fue creado en diciembre 11 de 1968, se trata de un organismo público descentralizado que depende jerárquicamente del Presidente del Consejo de Ministros. Está encargado de la racionalización y el desarrollo de la administración pública, así como asegurar que los procesos de abastecimientos de bienes y servicios materiales se realice unitaria y eficientemente.¹⁰ El INAP promueve, planea, coordina y dirige los sistemas nacionales de racionalización, de personal y de abastecimiento, delegando en su Dirección Nacional de Personal, y establecer y desarrollar las condiciones necesarias para elevar el desempeño de la función pública peruana.

La nueva del Ley del INAP, de septiembre 11 de 1989, añadió al objeto primordial del mismo, el participar en la formulación de las políticas públicas en lo relativo a su materia de competencia, tales como las carreras administrativas, remuneraciones, pensiones y responsabilidades.¹¹ Su campo de acción se extendió a la simplificación y la desregulación administrativa, y el diseño, desarrollo y gestión de las entidades estatales. También le corresponde lo referente a las adquisiciones y asignación de bienes materiales, y la descentralización administrativa.

¹⁰ "Ley de creación del Instituto Nacional de Administración Pública", de junio 12 de 1981. La referencia es de Flores Vines, Guillermina. "Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú", p. 89.

¹¹ "Ley y Reglamento del Instituto Nacional de Administración Pública". Presidencia de la República. Lima, 1989.

El INAP es la institución de la administración pública peruana a cuyo cargo está proponer las directrices y disposiciones legales referentes a la modernización de la administración pública. Igualmente, conduce los procesos de reforma administrativa dentro del ámbito nacional y orienta las transformaciones en los espacios regional y local. Le corresponde fiscalizar y evaluar los resultados de la implementación de las disposiciones de su competencia; ofrece asistencia técnica y consultora a las entidades públicas; y opina sobre proyectos de ley y decretos concernientes a la creación, la supresión y la modificación de la organización de las entidades estatales.¹²

Al Instituto también le corresponde representar al Perú ante los organismos nacionales e internacionales que realizan actividades vinculadas al campo de su competencia, programa y evalúa las acciones de cooperación técnica internacional, y coordina a los organismos participantes. El INAP orienta el mejoramiento de la productividad de servicios públicos y promueve la participación de la ciudadanía en los programas de modernización del Estado.

El Instituto Nacional de Administración Pública tiene una Oficina Regional Suroriente, con un ámbito de actuación regional, cuyas actividades principales son asesorar y asistir técnicamente en materia de racionalización administrativa, administración de personal y abastecimiento a los organismos públicos del ámbito regional, especialmente las corporaciones departamentales de desarrollo, municipalidades, direcciones departamentales de los ministerios y universidades nacionales. Igualmente, coordina la hechura de programas de capacitación, desburocratización y micro-regionalización, y organiza e imparte cursos, seminarios y foros de nivel intermedio y avanzado para profesionales y técnicos de la administración pública regional.¹³

Con respecto al servicio público, desde de 1989 participa en los lineamientos sobre la creación de empleos, así como su adecuada asignación, y en la promoción e implementación de los programas de formación de los funcionarios gubernamentales. Asimismo, organiza y administra el Registro Nacional de Funcionarios y Servidores Públicos.

El Instituto está integrado de la siguiente forma:

Dirección Técnica de Simplificación Administrativa

Dirección Técnica de Organización y Gestión Gubernamental

¹² Centro de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión y la Función Pública. Dos volúmenes*, vol. II, Caracas, 1990, pp. 40-41.

¹³ Ibid.

Dirección Técnica de Asistencia, Consultoría y Capacitación

Dirección Nacional de Abastecimiento

Dirección Nacional de Personal

Dirección Nacional de Racionalización

Tocaba a la antigua Dirección Técnica del Sistema Nacional de Personal —hoy Dirección Nacional de Personal—, normar, estudiar, orientar, coordinar y evaluar los procesos de su competencia, así como de proporcionar la orientación técnica y apoyo a la administración pública. Del mismo modo, participaba en la formulación de la política de desarrollo integral de la administración pública del Perú.¹⁴ Era responsable de proponer a la dirección del INAP las orientaciones convenientes para el funcionamiento adecuado del Sistema de Personal, así como planear, promover, dirigir, coordinar y ejecutar estudios en el área de la función pública, carrera administrativa, remuneraciones, responsabilidad de funcionarios públicos y pensiones. Estaba también encargada de coordinar y hacer el seguimiento de las acciones relativas a la implementación de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Del mismo modo, proponía a la Dirección del INAP las normas incumbentes al Sistema de Personal, así como los proyectos de ley relacionados con la función, la carrera administrativa, las pensiones y las remuneraciones del servicio público. Era responsable, finalmente, de orientar, conducir y coordinar el proceso de planeación de las acciones de dicho sistema.

A partir de 1989, la Dirección Nacional de Personal fue facultada para establecer las condiciones adecuadas para un desempeño superior del servicio público, y particularmente diseñar e implementar a la carrera administrativa. Esta importante función la desempeña por medio de la Dirección Ejecutiva de las Carreras Públicas y Promoción Humana, cuya encomienda es el auspicio y el establecimiento de carreras administrativas. Particularmente, esta Dirección Ejecutiva es la que diseña la política de empleo para potenciar la expansión del servicio público.

Dentro del ámbito de competencia y acción del INAP destaca un centro de formación muy relevante, creado en la misma fecha que él: la Escuela Superior de Administración Pública.

¹⁴ "Reglamento del Instituto Nacional de Administración Pública", del de julio 6 1984. Referido por Flores Vincen, Guillermina. "Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú", pp. 89-90.

La Escuela Superior de Administración Pública

Hay que destacar el papel del INAP en la formación del servicio público peruano, pues le toca la preparación de la alta función pública y está facultado para proponer su incorporación a los organismos de la administración pública. Esta labor no la realiza de manera directa, sino por medio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), un órgano descentrado cuya encomienda es diseñar e implementar la formación del alto servicio público peruano, y ejecutar los programas de capacitación de los mismos.¹⁵ Incluso está facultada para expedir el título de segunda especialización, así como el grado de Maestría en las materias que tienen relación con la administración pública.

Además de las labores de formación, la ESAP también tiene la potestad de proponer la incorporación al servicio público de los egresados de la Maestría y la Segunda Especialización. Esta solicitud está restringida a los cargos de dirección y de asesoría en las entidades de la administración pública. Estos cursos configuran el programa de posgrado de la ESAP. La Especialización en Administración Pública se lleva al cabo durante nueve meses y se dicta semestralmente. Al finalizar, los egresados se benefician con el Diploma de Segunda Especialización en Administración Pública. La Maestría en Gestión Gubernamental, por su parte, consiste en un programa de 12 meses lectivos que se dicta anualmente y otorga el grado de Maestro en Gestión Gubernamental.¹⁶

La ESAP también imparte cursos de capacitación, entre los que destacan los siguientes: Programa de Alta Dirección en Gestión Pública, con una duración de ocho meses, se dicta anualmente y otorga el Diploma en Gestión Pública; Planificación para el Desarrollo, integrado por 20 horas lectivas, que se dicta anualmente y brinda un Diploma de Especialista en Planificación para el Desarrollo; Administración para el Desarrollo, con una duración de 300 horas y que se dicta anualmente: al finalizar brinda a los cursantes un Diploma de Especialista en Administración para el Desarrollo.

Como otras escuelas profesionales de formación de servidores públicos, edita boletines de resúmenes y separatas, toda vez que dispone de un centro de documentación y una biblioteca.

¹⁵ "Ley y Reglamento del Instituto Nacional de Administración Pública", *op. cit.*

¹⁶ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación. Dos volúmenes*, vol. 1, Caracas, 1990, p. 80.

Capítulo XII

LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA EN LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Venezuela y Colombia, que durante una parte del siglo XIX compartieron instituciones políticas y administrativas, hoy en día han seguido caminos diversos. Observemos en qué consisten las vías alternas adoptadas por ambos países, en lo tocante al tema de este libro.

Gobierno de Venezuela

En Venezuela, como en el Perú, la Constitución Política sirvió de marco y sustento para el establecimiento de la carrera administrativa. En septiembre 4 de 1970 el Congreso Nacional promulgó la Ley de Carrera Administrativa, que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal en el país, y contiene el Estatuto del Funcionario Público, donde se consagran sus deberes y derechos.¹

¹ Graterol Calles, Elita, "La Carrera Administrativa en Venezuela". *Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, p. 129.

La carrera administrativa

La Ley de Carrera Administrativa también creó la Oficina Central de Personal, dependiente de la Presidencia de la República, como el órgano rector de la administración de personal encargado de implantar una política general de la función pública en Venezuela. La Oficina tiene funciones de naturaleza ejecutiva, normativa y de contraloría, toda vez que su competencia fundamental es diseñar y organizar el sistema de administración de personal nacional, y supervisar su aplicación y desarrollo. Ella vigila el cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa, así como su reglamento, y las normas y procedimientos de clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, adiestramiento, viáticos, calificación y evaluación de servicio, ascenso y jubilaciones. Le corresponde prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, así como a los otros poderes públicos que lo soliciten.

La Oficina Central de Personal es la encargada de llevar a cabo y actualizar el censo nacional de funcionarios públicos, y vigilar que la creación de los cargos de carrera respondan a necesidades reales de los servicios. Colabora con otros órganos en la preparación de las normas destinadas a regir a la administración de personal nacional que no esté sujeto a la Ley de Carrera Administrativa; desahoga las consultas sobre la interpretación de dicha Ley sobre cualquier otro aspecto de administración de personal y prepara los proyectos de reglamento de la misma.² Función muy importante a su cargo, es la conducción del Sistema Nacional de Adiestramiento de los funcionarios públicos, además de que lleva el registro del pago de prestaciones sociales en la administración pública nacional y el Registro Nacional de Jubilados.

La Ley de Carrera Administrativa es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal, que comprende el conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública nacional. Se trata de un conjunto integrado por los subsistemas de reclutamiento y selección; clasificación y remuneración; calificación de servicios; adiestramiento; registro; y control. La parte medular de la Ley es el Estatuto del Funcionario Público, cuyo objeto es combinar armoniosamente los deberes y derechos de los servidores públicos en general, y de los funcionarios de carreta en particular.

² *Ibid.*

La Ley de Carrera Administrativa abarca a todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Uno de sus principios fundamentales es dotar a la administración pública venezolana de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública en forma permanente, por lo cual ofrece protección especial a los funcionarios de carrera.³ La Ley distingue dos grandes categorías de funcionarios públicos a nivel nacional: el servidor público de carrera, y el funcionario de libre nombramiento y remoción. Para los primeros establece los elementos fundamentales que definen la carrera administrativa, así como el régimen de concursos para quienes ingresen al servicio. En dicha disposición se concibe al funcionario de carrera como la persona que, en virtud de un nombramiento formal, ingresa a la carrera administrativa y desempeña servicios de carácter permanente.

Una vez estando dentro de la carrera administrativa, el funcionario público tiene derecho al ascenso mediante el principio del mérito, el cual garantiza su desarrollo profesional y la permanencia en el servicio, asegurando la estabilidad en el cargo. Este derecho, en breves palabras, significa que el funcionario de carrera no puede ser retirado del servicio sin que medien las causas específicas y expresamente previstas en la Ley. Tal derecho, como en disposiciones similares en otros países, es el núcleo central del Estatuto del Funcionario Público.

Dentro de la Ley de Carrera Administrativa se estableció el Tribunal de la Carrera Administrativa, en noviembre 1 de 1971. Su función es fungir como órgano de jurisdicción contencioso-administrativa, que conoce de los recursos interpuestos por los funcionarios públicos contra las decisiones de los organismos donde prestan sus servicios. De manera complementaria, cuando se promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, se creó en su seno la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer, en segunda instancia, las apelaciones que se ejerzan contra las decisiones dictadas por el Tribunal mencionado.

La carrera administrativa venezolana cuenta con el apoyo del Sistema Nacional de Adiestramiento, que garantiza la capacitación del funcionario público para el cargo que ocupa, así como el desarrollo de la carrera administrativa.⁴ La dirección del Sistema Nacional de Adiestramiento patrocinó la instalación de los Comités Sectoriales de Adiestramiento en el seno de los

³ *Ibid.*, p. 31.

⁴ *Ibid.*, p. 131.

organismos de la administración pública centralizada y descentralizada, y los agrupó en nueve sectores.⁵

Uno de los frutos más apreciables de los avances venezolanos en materia de carrera administrativa, a decir de una autora aquí ya citada, fue la investigación titulada el *Perfil del Gerente Público Necesario*. Este trabajo tiene por objeto responder a la crisis "gerencial" en la administración pública venezolana, a falta de un instituto de gerencia pública dedicado a desarrollar las capacidades del Estado.

Formación de servidores públicos

Venezuela es el país iberoamericano que puede jactarse de ser pionero en muchas innovaciones administrativas, además de la carrera administrativa. Entre 1958 y 1975 se impulsó la reforma administrativa, y para implementarla se creó la Comisión de Administración Pública (1958) y la Escuela Nacional de Administración Pública (1962).⁶ Falta hoy en día, empero, el establecimiento del Instituto de Alta Gerencia, —del que trataremos páginas adelante—. También tiene una rica experiencia en la formación de servidores públicos, particularmente a partir de la Escuela Nacional de Administración Pública, hoy extinta, cuya experiencia puede ser capitalizada todavía a favor de los proyectos futuros.

Efectivamente, el Gobierno venezolano es uno de los pioneros en la formación de servidores públicos por propia iniciativa. En junio 26 de 1962 fue creada dicha Escuela, adscrita a la Comisión de Administración Pública, para formar, capacitar y perfeccionar a los servidores públicos del país. Dentro de sus labores académicas, destacó el Curso Superior de Administración Pública iniciado en 1965, con nivel de posgrado, y que desde 1968 se impartió con la colaboración del Centro Interamericano de Administración Pública, dependiente de la Organización de Estados Americanos.⁷

Hoy en día, en el seno del Instituto Venezolano de Planificación, opera la Fundación Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno, a cuyo cargo están tres cursos de posgrado en el nivel de especialización, uno en gerencia pública,

⁵ *Ibid*, p. 135-136.

⁶ *Ibid*, p. 132.

⁷ "Escuela Nacional de Administración Pública". Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela. Septiembre, 1972. 18 pp., más cuadros. "Curso Superior de Administración Pública". Escuela Nacional de Administración Pública, Caracas, Venezuela, sin año, 27 pp.

los otros en planificación. La Escuela propicia la utilización y difusión de metodologías nacionales de planificación, acordes con los requisitos del país; colabora con el titular del Poder Ejecutivo nacional en la implementación de la política de cooperación internacional, a través del programa de formación de personal profesional en planificación; y establece, conjuntamente con el Ministerio del Trabajo, el número, composición, características y ubicación geográfica del servicio público venezolano.⁸

La Fundación Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno presta apoyo técnico a los órganos del poder público, y en particular al Congreso de la República venezolana en materias vinculadas a la gestión del desarrollo nacional; presta asistencia técnica a las organizaciones empresariales, laborales, campesinas, culturales y comunitarias; y establece los mecanismos de intercambio del personal profesional y técnico calificado entre la Fundación y la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

En general, sus actividades docentes comprenden programas de capacitación y formación. Los primeros incluyen el Seminario de Intervención en Planificación Estratégica Corporativa a Nivel Directivo, con una duración de ocho horas; se dicta anualmente y otorga certificado de participación. Destacan sus cursos de posgrado, principalmente de Gerencia Pública, que se imparte durante un año; se dicta anualmente y ofrece el Diploma de Especialista en Gerencia Pública. Son igualmente relevantes los cursos de Planificación Global y Planificación y Gestión Gubernamental (ambos de un año lectivo y anuales en su impartición), y también otorgan el Diploma de Especialista.

El Instituto Venezolano de Planificación publica el boletín *IVEPLAN Informa*, así como los *Cuadernos de Planificación y Política*, toda vez que ofrece servicios de información a través de su centro de documentación.

El Gobierno venezolano instituyó a la Escuela de Gerencia Social. Creada en octubre de 1989, la Escuela tiene como objeto la formación y capacitación de los gerentes sociales destinados a la administración de los programas e instituciones dedicadas al desarrollo social en Venezuela. Depende del Ministerio de la Familia y brinda una variedad de servicios, principalmente de formación y capacitación.⁹ Destaca el proyecto de un Curso Permanente en

⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, pp. 88-89.

⁹ "Fundación Escuela de Gerencia Social". Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela. 1991. 6 p. "Curso Permanente de Gerencia Social" (Propuesta Preliminar). Escuela de Gerencia Social. Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela. 1991, 10 pp.

Gerencia Social, con un currícula cuya propuesta es que sea suficientemente nutrido para alcanzar una formación administrativa completa. En la actualidad están explorando el perfil de los posibles cursantes y avanzando en el citado currícula.

Sin embargo, a pesar de la carrera administrativa, los programas de la Escuela de Ciencias y Técnicas del Gobierno, y la Escuela de Gerencia Social, Venezuela carece de una institución que propicie una tasa de innovación del servicio público y ella es el Instituto de Alta Gerencia.

Actualmente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) tiene a su cargo la organización de la Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia.¹⁰ La nueva institución, cuyo decreto de creación ya había sido expedido, se abocará a la promoción y capacitación de los servidores públicos del país, participará en su profesionalización, efectuará investigaciones y fomentará la cooperación técnica por sí mismo o por medio de la colaboración de otras instituciones, pues su diseño será el de un organismo de fomento del desarrollo administrativo, que fungirá como centro de una red interinstitucional.

Dentro de los programas de mejoramiento del servicio público, destaca la reforma de la función pública orientada a optimizar y jerarquizar el papel de lo que se llamarán *gerentes públicos*, para incrementar la capacidad de gestión pública. Igualmente, se proyecta crear una red de la *función pública* que incluya un organismo central de alto rango al que se adscriba el cuerpo de gerentes públicos, de manera similar a los Administradores Gubernamentales argentinos. A través de estos progresos, se propone expedir una nueva Ley Orgánica de la Función Pública.¹¹

Este órgano rector de la función pública tendría funciones asesoras en materia de personal y sería competente para coordinar los diversos regímenes de la función pública existentes en el país. Su autoridad máxima será el Consejo Superior de la Función Pública.

La COPRE desarrolló un proyecto de Acuerdo de Profesionalización de la Gerencia Pública, que incluso fue sometido a la consulta de los partidos políticos, cuyo objeto es establecer una carrera gerencial en los niveles directivos y de supervisión de la administración pública venezolana.

¹⁰ "Decreto número 2096, de febrero 13 de 1962, que crea la Fundación Instituto para Desarrollo de la Alta Gerencia Pública". Gaceta Oficial de marzo 6 de 1992, Caracas, Venezuela. .

¹¹ "La Reforma en Síntesis: Proyecto de Reforma Integral del Estado". Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, p. 116-117.

Sin embargo, el proyecto central de mejoramiento del servicio público sigue siendo la creación del instituto de Alta Dirección Pública, entidad que la COPRE concibe como “una institución (...) imprescindible para garantizar el desarrollo gerencial de los niveles de conducción altos y medios, tanto del Gobierno central como de los entes descentralizados, las regiones y municipios, con el objeto de propiciar un manejo más eficiente de los programas gubernamentales e inducir la promoción de capacidades de consultoría gerencial interna permanente. Este Instituto ha de constituir una base de apoyo fundamental para la carrera gerencial pública”.¹²

Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública

En Colombia, el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) tiene a su cargo la carrera administrativa. Por consiguiente, le corresponde formular directrices, planes y programas administrativos; administrar la carrera administrativa; formular y coordinar los planes de capacitación para servidores públicos; y asesorar a los demás organismos nacionales de la rama ejecutiva en la formulación y establecimiento de dicha carrera.¹³ Publica la *Revista Internacional Función Pública* y la Revista *Carta Administrativa*, además del *Boletín de Nuevas Adquisiciones*.

En estrecha relación con dicho Departamento, está en actividad uno de los planteles de formación más importante en Iberoamérica: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), cuyo objeto es prestar asesoría, consultoría e información sobre la normatividad y aplicación de técnicas administrativas en el sector público nacional, así como en los niveles departamental, intendencial y comisarial, y coordinar los programas de formación a distancia de tecnólogos al servicio de los departamentos y los municipios.¹⁴

La ESAP es una institución *sui generis*: tiene el doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del Gobierno para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos colombianos. Fue creada en 1958 como una “institución de educación superior

¹² *Ibid.*, p. 117.

¹³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*. Dos vols., vol. II, Caracas, 1990, p. 18.

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos vols., vol. II, Caracas, 1990, pp. 37-38.

de carácter universitario", teniendo como objeto "la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado".¹⁵

La ESAP nació dentro de la atmósfera innovadora de los programas de reforma administrativa del Estado colombiano. En su origen, la Escuela estaría acompañada por secciones de estudios de administración pública en las universidades públicas y las instituciones privadas, configuradas como partes del programa gubernamental de la carrera administrativa y para lo cual se creó al Departamento del Servicio Civil. Sus funciones fueron precisadas en diciembre 12 de 1968, dentro de un programa general de reorganización de la Escuela.¹⁶

Fue entonces que se definió su condición de institución universitaria y se le encargó la formación de los servidores públicos colombianos, particularmente señalándose que sería en dos etapas: estudio de las disciplinas relativas a las ciencias políticas y administrativas; y especialización en ramas determinadas, de conformidad con el servicio público. Sus actividades se extendían a la formación en carreras cortas, la capacitación y el adiestramiento, así como de especializaciones y posgrados para los egresados de las universidades. Además, preparaba a los empleados públicos para la presentación de los concursos, efectuaba investigaciones, divulgaba el conocimiento y participaba en la "racionalización y la modernización de la administración pública". En disposiciones posteriores se perfeccionó su organización y funciones académicas, por las cuales se modifican los estatutos de la Escuela.¹⁷

Esta peculiar condición de institución universitaria y centro de formación funcional de Gobierno, ha marcado el desarrollo de la ESAP y ha provocado disyuntivas históricas en sus trabajos, de conformidad a su doble estatuto.¹⁸ Un poco más adelante comentaremos estos problemas y sus consecuencias en los diversos programas de formación de los servidores públicos.

¹⁵ "Ley nº 19 de noviembre 25 de 1958 sobre Reforma Administrativa". *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia, 11 pp.

¹⁶ "Decreto número 3119 de diciembre 12 de 1968". *Diario Oficial*, Bogotá, Colombia, 5 pp.

¹⁷ "Decreto número 1816 de agosto 30 de 1976", *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia. 14 pp. "Acuerdo número 113 de abril 21 de 1978, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones". ESAP, 10 pp. "Acuerdo número 07 de abril 13 de 1987, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones". ESAP, 10 pp.

¹⁸ "¿Qué puede hacer la ESAP por Usted?". Escuela Superior de Administración Pública. Escuela de Estado. Bogotá, Colombia, 1991, 78 pp.

Como lo anunciamos, la ESAP es una de las instituciones de formación más importantes en Iberoamérica. Además de sus programas de enseñanza, atiende actividades de investigación, consultoría y extensión universitaria. El proceso de reforma del Estado en Colombia, que la ha involucrado de lleno, ha provocado un desarrollo desigual en sus funciones y, por lo tanto, cierta desproporción en sus cometidos y organización. Una de sus labores más extendida es la consultoría, particularmente la ligada a la descentralización municipal, y una de las menos atendidas es la investigación.

La ESAP tiene uno de los más nutridos programas de enseñanza y formación en administración pública. Sus labores comprenden carreras cortas, pregrados y posgrados. Uno de los efectos positivos del programa de descentralización, es el fortalecimiento del programa de enseñanza conocido como *Carrera Corta de Tecnólogo en Administración Municipal*, un proyecto de formación de servidores públicos locales bajo diseño curricular de formación progresiva, que culmina con la *Formación Profesional en Administración Regional y Urbana*. Sin embargo, merced a lo acelerado de su crecimiento, ha requerido de un vasto sistema de enseñanza a distancia mediante el método de tutoría que está en proceso de maduración.

Hay que consignar también que la impartición de estos programas se desenvuelve con separación del pregrado conocido como *Formación Universitaria en Administración Pública*, pues aquélla depende de la Subdirección de Programas Regionales y ésta de la Facultad de Pregrado.

La Escuela se encuentra inmersa en un proceso de replanteamiento, pues en algunos aspectos se asemeja más a una Universidad —Universidad de Estado, como se define a sí misma la ESAP—, que a una Escuela propiamente dicha, pues en su seno se desenvuelven una variedad de programas en gran escala de enseñanza en distintos niveles, toda vez que se forman funcionarios públicos, se ejerce la consultoría y la asistencia técnica, se divulga el conocimiento y se explaya el sistema de enseñanza a distancia mediante tutorías.

La Escuela da cabida a la Facultad de Pregrado, cuyo objeto es la formación de la *Carrera Profesional en Ciencias Políticas y Administrativas*, función que realiza a través de una jornada diurna y otra nocturna.¹⁹ Siendo esta carrera parte del sistema universitario que entraña la ESAP y existiendo en Colombia

¹⁹ "Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991. "Propuesta de Plan de Estudios de la Carrera Profesional en Administración Pública". Asociación de Profesores de la Escuela Superior de Administración Pública, 9 pp.

la carrera administrativa —que no alcanza una realización plena—, y que ella depende del Departamento del Servicio Civil, puede fungir como semillero de profesionales de las disciplinas políticas y administrativas para el empleo en general del país. La tempranura es del sistema francés, que une a los Institutos de Estudios Políticos y la Escuela Nacional de Administración, dentro de la carrera administrativa.

Por consiguiente, su currícula es el de una institución universitaria cuyo objeto de formación profesional es el ejercicio libre de la profesión, pero puede sentar bases para la inducción de sus egresados como aspirantes a la carrera administrativa.

La ESAP ha estado impartiendo la Maestría en Administración Pública, basada en un diseño académico que se desea fortalecer para, al mismo tiempo, vigorizar el aspecto universitario de la ESAP.

Estos cambios en la ESAP podrían contribuir de algún modo a fortalecer el eminent papel que juega en la región, como centro de formación para el servicio público.

Actualmente está ofreciendo las Especializaciones en Gestión Pública; Finanzas Públicas; Derechos Humanos; Gerencia Hospitalaria; Alta Gerencia en Economía Pública; Gerencia Social; Proyectos de Desarrollo; Planeación del Desarrollo Urbano y Regional; Relaciones Internacionales y Situaciones Fronterizas; y Gerencia Ambiental.²⁰ Por cuanto a las Maestrías, se ofrecerán en el futuro las de Desarrollo Local; Gestión Pública; y Derechos Humanos.

Hay que destacar que recientemente se estableció la Escuela de Alto Gobierno y que se proyecta la creación del Doctorado en Administración Pública. Igualmente, se establecerá una Sede Internacional donde se congregará el proyecto de la Unión Europea para América Latina en materia de función pública y desarrollo local, y servirá para que en ella se ejecuten los convenios de cooperación internacional signados con Gran Bretaña, Francia, España y Alemania.

Con referencia al servicio público, con base en la cooperación sistemática convenida con la el Ministerio del Interior, la Consejería para la Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se espera progresar sobre los proyectos de ley de la administración pública y particularmente de la carrera administrativa.

²⁰ Roa Suárez, Hernando, "La ESAP y la Modernización del Estado". Santafé de Bogotá, 1997, pp. 21-30.

Capítulo XIII

LOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA Y NICARAGUA

Guatemala y Nicaragua, además de haber compartido un destino político común, forman parte del mismo núcleo regional y disponen cada cual de un Instituto Nacional de Administración Pública.

Guatemala: el Instituto Nacional de Administración Pública

En la República de Guatemala existe un triángulo institucional de apoyo al servicio público: la Secretaría General de la Vicepresidencia de la República, la Oficina Nacional del Servicio Civil y el Instituto Nacional de Administración Pública.

El centro de donde parte el esfuerzo de mejoramiento de la administración pública, es la Secretaría General de la Vicepresidencia de la República, a cuyo cargo está coordinar el Programa de Reorganización y Sistematización de la administración pública. Este programa comprende una gama de actividades, tales como la desconcentración y descentralización administrativa, la simplificación de procedimientos, y la vigorización, desconcentración y coordinación de los sistemas de apoyo gubernamentales, así como fortalecimiento del

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.¹ También es responsable de fortificar y consolidar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, y apoyar el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), dependiente de la Presidencia de la República, está facultada para formular planes, programas y normas sobre administración de personal, y coordinar la revisión, certificación de nombramientos y registro del historial de los servidores públicos. Administra el sistema de reclutamiento y selección de personal del régimen de servicio civil y el *régimen de clases pasivas civiles*, así como el Plan de Clasificación de Puestos y Salarios del organismo ejecutivo y de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado adscritas al régimen. Igualmente, asesora a las entidades autónomas cuyo régimen opera independientemente, brinda apoyo en materia de administración de personal a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; y asiste a los niveles locales de Gobierno.

Tareas del Instituto

El Instituto Nacional de Administración Pública, por su parte, está dedicado a orientar el proceso de desconcentración administrativa de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, prestar asistencia técnica en materia financiera y de proyectos a los sectores de la administración pública en proceso de desconcentración, y asesorar a los Consejos Regionales de Desarrollo en la definición e implementación de un sistema de información que los sustente a su gestión interna, tales como los procesos de planificación, organización, dirección y control. El INAP está encargado de dotar a los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo, de los instrumentos técnico-administrativos que les permitan desarrollar su gestión administrativa.

Como otros Institutos hermanos, el INAP de Guatemala cuenta con programas docentes de capacitación y formación. Por cuanto a los primeros, capacita por medio del Curso de Formulación, Evaluación, Ejecución y Administración de Proyectos, con una duración de 40 horas cada dos meses, y otorga una

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*, pp. 27-29.

constancia de participación. De duración lectiva similar son los cursos referidos a Presupuesto Público y Desarrollo de Recursos Humanos, en tanto que el programa de Gerencia Pública tiene una longitud cronológica de 120 horas.

En Guatemala destacan dos cursos de posgrado: Maestría en Administración Pública, con una duración de dos años, que brinda el grado de Maestro. De configuración similar es la Maestría en Planificación de Asentamientos Humanos.

El INAP publica el *Boletín Informativo del INAP*, y la Serie *Administración Pública y Sociedad*, además de libros y documentos de apoyo a sus cursos. Cuenta con un centro de documentación y una biblioteca.

Formación de servidores públicos

La Maestría en Administración Pública se encuentra en su quinto programa, aunque sus antecedentes se remontan a 12 años atrás. Su versión actual se ha alimentado de varios trabajos de evaluación, que se incorporaron en su currícula.² El Quinto Programa de Administración Pública fue impartido con la colaboración de la Universidad Nacional de San Carlos, institución que ofrece el grado académico. Al mismo tiempo, este programa corresponde al propósito del INAP con respecto a su misión de formar a los servidores públicos del país, aunque ciertamente este deber no es facilitado por la real ausencia de la carrera administrativa.³

En efecto, el INAP debe definir *Policies* y realizar acciones relativas al desarrollo del servicio público, especialmente a través de la formación y la capacitación, y toca a la Maestría ejercitar precisamente la labor formadora de servidores públicos. Sin embargo, la Ley correspondiente no favorece la misión del INAP ni el objeto de la Maestría, porque no se refiere estrictamente al servicio civil ni comprende a la carrera administrativa.⁴ Esta especial circunstancia determina el carácter de la Maestría y el desperdicio de sus egresados.⁵

² El objeto de las evaluaciones fue el cuarto programa de Maestría en Administración Pública (Guatemala, INAP, 1988-1989, 9 p.). Además de una reunión en La Antigua, el currícula fue analizado a través de la "Propuesta para la Reordenación Curricular del Programa de Maestría en Administración Pública" (Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990), elaborada por Raúl Zepeda López y Byron Rabé Bedón.

³ "Quinto Programa de Maestría en Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1991, 11 pp.

⁴ "Ley del Servicio Civil". Guatemala, 1985, 32 pp.

⁵ "Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública". Guatemala, 1980, 33 pp.

La Maestría tiene un carácter formativo, pero la exposición de su objeto no se refiere a formación, sino a la actualización teórica y técnica en administración pública. El ofrecimiento del grado de Maestro en Administración Pública está precedido por la acreditación del plan de estudios. El valor otorgado a cada asignatura es de dos o tres créditos, salvo la tesis, que es de nueve. Por ejemplo, la materia administración pública tiene un valor de dos créditos, en tanto que planeación para el desarrollo tres, y ambas cuentan con un número idéntico de horas de clase totales.

El propedéutico es parte del currícula de la Maestría y tiene valor en créditos. Es recomendable su segregación del mencionado currícula, definirlo como pre-requisito y hacerlo fungir como sistema de homogeneización y nivelación de conocimientos y capacidades de estudio para cursantes de profesiones diversas. Por cuanto a contenidos, estos debieran incluir cursos introductorios sobre matemáticas elementales, microcomputación, ciencias sociales y técnicas de investigación documental.

Por otra parte, la secuencia y la seriación de las materias del plan de estudios no siempre es adecuada. Hay dos cursos de análisis político que están separados por un semestre, rompiéndose la secuencia cronológica. Es aconsejable que se impartan en trimestres contiguos, especialmente en los primeros. La asignatura de administración pública está situada en el trimestre 3^o, cuando por su valor introductorio y su papel inductivo al desempeño profesional sería mayor en el 1^o.

En algunas de las materias que integran el *pensum* no existe relación de consecuencia entre título y contenido; por ejemplo: el temario de análisis político corresponde al de un curso de ciencia política; y el de teoría de la organización a administración de negocios, cuando debiera referirse a organizaciones comparadas. Sobre estas materias y otras más, es deseable ajustar el título al temario, o el temario al título según objeto de la Maestría y el perfil profesional del Maestro en Administración Pública.

El régimen cronológico trimestral tiene, en nuestra opinión, una menor eficiencia curricular que el semestral, además de dar pie a una proliferación de materias y contenidos que pueden sesgar el perfil profesional, a pesar que esté debidamente definido. Esto ocurre en la Maestría del INAP de Guatemala. En la medida en que exista menor extensión cronológica de los cursos ella reditúa en mayor tiempo de cátedra disponible, éste es llenado no con más contenidos sobre un número reducido de temas, sino con temas diversos. El resultado es que el currícula tiene demasiadas materias y sus temas son muy

diferentes, de modo que los contenidos preponderantes en él forman la disyuntiva entre administración pública y profesionalización en organizaciones. Sería conveniente que se precisara el currícula en función del perfil profesional del Maestro en Administración Pública y que, sobre su base, se identifiquen y determinen los contenidos curriculares necesarios para llevar su objeto, de modo que los cursos que estén integrados con dichos contenidos sean programados y secuenciados adecuadamente. De esta manera, el número y calidad de las materias será el debido.

La Maestría opera dentro de una paradoja, porque tratándose de un programa de formación desenvuelto por una Escuela profesional de servicio público, sus egresados no se insertan en una carrera administrativa. Quizá esta condición estimuló que el currícula actual tenga una carga muy considerable en labores de investigación, pero con el añadido de que esta carga no tiene paralelo alguno en otros programas de maestría en Iberoamérica por cuanto a su cuantía. Su diseño, pues, obedece a un proyecto de formación de académicos, no de servidores públicos. Cada uno de los cinco trimestres contiene cursos y talleres de investigación, que comienzan con una materia sobre epistemología de la investigación científica y culminan con la tesis de grado. Convendría que los trabajos de investigación se restringieran a dos cursos, suficientes para preparar en el desarrollo de investigaciones aplicadas y conocer el valor del trabajo científico —y dar criticidad y creatividad, y valorar a la investigación misma como un procedimiento aplicado a la solución de los problemas de la administración pública del país—. Así, en lugar de exigir a los alumnos presentar una tesis con todos los requisitos de la investigación científica, sólo exigibles en el doctorado dentro de las universidades, se les solicitaría un informe sobre la solución hecha o propuesta sobre los problemas.

Quizá por la misma causa, tampoco el currícula comprende actividades aplicadas que la vinculen al sector público y la acerquen a la realidad administrativa. Al respecto, es aconsejable que algunas asignaturas se conviertan en talleres y prácticas profesionales, y se instituya una pasantía trimestral en el sector público.

Esta Maestría es una institución antigua, y sin duda uno de los orgullos del INAP. De ella han egresado muchos alumnos que debieran, como es recomendable, formar una Fundación que la ayude en su desenvolvimiento. La fundación facilitaría la extensión académica del INAP, estimularía la educación continua de sus miembros y acercaría recursos al posgrado para fortalecerlo. La versión de tiempo completo está subsidiada con becas que el propio INAP

concede, pero parece que en adelante esto será más difícil. Una solución es, como se comentó, compartir la provisión de becas tocando una parte a esta fundación.

Recomendaciones como éstas se fraguaron en un seminario continuo y fueron acordadas por el Comité Académico de la Maestría, y asumidas institucionalmente, lo cual les añade el valor del compromiso formal.

Nicaragua: el Instituto Nacional de Administración Pública

El Instituto Nacional de Administración Pública de Nicaragua tiene como responsabilidad fundamental la formación del servicio público del país, además de que asesora en la hechura e implementación de *Policies* estatales; y orienta y regula el desarrollo de la administración pública nicaragüense.⁶ Publica el boletín *Carta Abierta*, y ofrece servicios de biblioteca y documentación.

El INAP ha estado especialmente interesado en fortalecer sus programas de posgrado y crear una Maestría en Administración Pública. Los antecedentes se remontan a un programa que viene impartiéndose desde 1989, como un curso de especialización. Este curso obedece a uno de los propósitos que dieron vida al INAP, creado por la Junta de Reconstrucción Nacional en octubre de 1979, pues le correspondió formar a los servidores públicos nicaragüenses, orientar y vigilar el desarrollo de la administración pública y efectuar investigación científica para su mejoramiento.⁷

En su primera versión, el objeto del programa era preparar a los servidores públicos por medio de sus cursos, seminarios y conferencias, con un criterio de integridad, a pesar de haber sido diseñado como una especialidad. En esencia, era un paso hacia la profesionalización de los funcionarios del país. Con el objeto de transformarlo en Maestría, en el año de 1989 se solicitó al CLAD su colaboración para adelantar en el proyecto. El informe derivado de la misión marcó líneas sencillas de configuración curricular, que muy brevemente expuestas recomendaban lo siguiente: fundamentación en el modo como se construye el conocimiento científico, que distingue al pregrado y el posgra-

⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos vols., vol. I, Caracas, 1990, p. 76.

⁷ "Curso de Especialización en Administración Pública". Instituto Nicaragüense de Administración Pública. Managua, Nicaragua, 1989, 29 pp., más anexos.

do; formación de un especialista en las características propias del sector público; orientar la función del administrador público dentro del proceso político; e inducir el trabajo escolar en hábitos de cooperación para los futuros desempeños gerenciales.⁸

El programa actual del curso sigue básicamente las líneas del anterior, pero solamente recoge algunas de las recomendaciones del CLAD.⁹ El diseño exige que los cursantes sean servidores públicos activos con grado universitario. Su currícula tiene una configuración complicada que provoca cierta confusión, pues está integrado por fases y bloques que no tienen una indicación cronológica clara que señale tiempo y secuencia, como convendría en un plan de estudios.

La primera fase da comienzo con un propedéutico orientado a la dotación de herramientas para la comunicación oral y escrita, y el lenguaje computarizado y matemático. En realidad, no constituye propiamente un propedéutico porque no introduce completamente al campo de estudio ni a la profesión a desempeñar, ni al objeto del curso mismo, de modo que es aconsejable que, además de las asignaturas que lo forman, se enseñen contenidos de sociología, ciencia política y elementos de administración pública. De este modo, el propedéutico serviría para homogeneizar y nivelar conocimientos para una variedad de profesionales, y para los propósitos arriba anotados. Asimismo, debiera segregarse del currícula del curso y rediseñarse sin valor en créditos.

El bloque básico general, que sigue al propedéutico, tiene actualmente la función que corresponde a éste, es decir, nivelar la información científica de los cursantes. Es aconsejable que esta función pase al propedéutico, como lo adelantamos, y que dentro de su seno se impartan los conocimientos básicos relativos a la administración pública, además de aquellos relativos a la metodología de las ciencias sociales. Esta última serviría de puente entre la materia relativa a las técnicas de lectura y redacción, y otra siguiente destinada a la investigación aplicada a la administración pública. Más concretamente, convendría que se añadieran contenidos sobre teoría de la administración pública y política económica.

⁸ Monsalve, Túlio, "Informe final de la consultoría sobre evaluación del currículum del Posgrado en Administración Pública dictado por el INAP de Nicaragua". Managua, Nicaragua, junio de 1989, 17 pp.

⁹ "Segundo Curso de Posgrado en Administración Pública". Instituto Nicaragüense de Administración Pública, Managua, 1991, 13 pp.

Sigue el bloque profesional, que hoy en día se destina a la formación del servidor público, pero cuyo contenido de cuatro materias está dominado por tres asignaturas destinadas al estudio de las organizaciones, es decir, no profesionaliza al administrador público ni tampoco al especialista en organizaciones. Es recomendable que se opte explícitamente por administración pública o estudio de las organizaciones; si la elección fuera la primera, se debe ceñir el currícula a un curso sobre organizaciones y añadir otros contenidos relevantes, como el de Policies públicas, programación y dirección gerencial; de optarse por el segundo, convendría reconsiderar de fondo todo el pensum hacia el estudio de las organizaciones.

El plan de estudios culmina con el bloque de especialización, cuyo carácter aplicado se destina a la capacitación en técnicas administrativas. El contenido, sin embargo, no tiene un carácter tecnológico, sino de gestión administrativa. En este sentido, convendría perfilar estos contenidos con temas tales como la contabilidad gubernamental, técnicas de negociación, métodos de gestión pública y administración de personal.

Además, sería aconsejable añadir contenidos referentes a la sociedad nicaragüense, a partir de los cambios en el orden mundial y en particular en Iberoamérica. Asimismo, sería conveniente simplificar la configuración del currícula del curso si se convierte en Maestría, desplegando un plan de estudios de exposición cronológica trimestral, como está ahora, o semestral, como conviene que estuviera. De optarse por el régimen cronológico semestral, convendría limitar cada semestre a cinco seminarios y cada uno de éstos impartirse entre 50 y 55 horas totales. El monto de horas semanales podría ser de cuatro. La noción de bloques como fases sucesivas de formación administrativa, puede conservarse en el objeto de la Maestría, pero no como secuencia temática del currícula.

El *pensum* actual evidencia la falta de actividades aplicadas, de modo que sería útil que el INAP, como escuela profesional de servicio público, convenga con el sector público en la implantación de pasantías semestrales en oficinas cuyo carácter de ejemplaridad de labores sirva a efectos de introducir a los alumnos en las realidades futuras en que se desempeñarán.

Hace algunos años existía la idea de explorar la posibilidad de ensamblar curricularmente el proyecto de Maestría en Administración Pública y el Programa de Administración Funcional (PAF); e incluso, estudiar la posibilidad de que la Maestría se fundará en el PAF como parte inicial de su plan de

estudios.¹⁰ Su objeto sería la formación de gerentes privados y servidores públicos, a través del mismo plan de estudios. Esta finalidad, de suyo y por principio de difícil realización, se observa en el perfil de los futuros usuarios porque al tiempo que tácitamente se anuncia que no se les exigen títulos profesionales específicos, se dice que tienen particular relevancia los graduados en ingeniería, contabilidad y ciencias del comportamiento. Al mismo tiempo que ofrece una formación interdisciplinaria, ciñe su currícula a la administración de negocios, y omite la enseñanza de las ciencias sociales y soslaya toda referencia a la administración pública. En sus contenidos, entre los cuales menudea la producción, banca, finanzas de empresa, costos, productividad y contabilidad, no se encuentran referencias temáticas que permitieran alguna línea en común con la formación de servidores públicos.

Por lo anterior, es recomendable diseñar a la Maestría a partir del Curso de Administración Pública, y dejar separado al PAF para posiblemente levantar sobre su currícula una especialización en administración bancaria y financiera, cuyos contenidos son preferentes en él. La respuesta, tal como lo observaremos, fue el desarrollo de un programa de posgrado en gerencia pública.

El INAP está íntimamente involucrado en las medidas de transformación en Nicaragua: la Política de Desarrollo de Mediano Plazo del Gobierno de Nicaragua está empeñada en la realización del *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público*, cuya base es una vigorosa actividad académica.¹¹ El Programa tiene cuatro vertientes: reestructuración institucional; servicio civil; tecnología de la información; y gestión financiera, administrativa y de auditoría.

Dentro del programa toca al INAP capacitar y coordinar la capacitación derivada del proceso de Reforma Institucional, a cargo del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP). La operación, sin embargo, está a cargo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP).

Dentro del Programa, cuya implementación abarca el periodo 1995-1999, el INAP capacitará funcionarios públicos de 20 instituciones que son concebidas como el núcleo central de la reforma, facilitando el acceso al conocimiento aplicable a la realidad de la administración pública nicaragüense. Esta misión

¹⁰ "Programa Internacional de Posgrado en Administración Funcional (PAF)". Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Managua, Nicaragua, sin año.

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública. *Actuación y Perspectivas*. Managua, sin año.

la encarárá a través del proyecto de la Maestría en Gerencia Pública, cuyo objetivo es "desarrollar personal de alto nivel que maneje y genere nuevos conocimientos y técnicas de gestión pública en el marco de la competencia, responsabilidad, ética y calidad en el ejercicio de sus funciones".¹² Su currícula, que está integrado por tres "menciones": Políticas Públicas, Finanzas Públicas y Sistemas de Información, se encaminará a fortalecer a la gerencia media nicaragüense para que ésta tome decisiones y responda con profesionalismo a los problemas que debe resolver. El programa tiene una longitud de seis trimestres y está orientado a mejorar la capacidad administrativa de sus participantes, con referencia al nuevo papel que el Estado debe desempeñar en el desarrollo político, económico y social del país.

La Maestría en Gerencia Pública se realizará con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de Nicatagua (UNAN) y la Fundación Getulio Vargas de Brasil, y una vez impartida, servirá para crear las condiciones de formación del Cuerpo Gerencial y Técnico del Estado, y la institucionalización de la carrera administrativa.

El INAP ha desarrollado, igualmente, el proyecto de Programa de Alta Gerencia para Ejecutivos del Sector Público, cuyo objetivo es actualizar a los altos funcionarios públicos en los métodos y técnicas de dirección, para enfrentar los cambios ocasionados por la reforma del Estado nicaragüense. El Programa se ofrecerá a través de cursos o módulos de formación en áreas específicas que favorezcan el desarrollo de una administración pública dinámica, adecuada a los cambios de la actualidad.

La carrera administrativa, y la formación de posgrado para nutrirla de profesionales, son dos proyectos altamente prioritarios para Nicaragua.

¹² *Ibid.*

SECCIÓN SEGUNDA

A TRAVÉS DEL UNIVERSO EDUCATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ante la simetría educativa representada por la formación impartida en el seno de la escuela profesional de servicio público, existe un mosaico de enseñanza expresado en una multifacética variedad de instituciones y programas, por medio de los cuales los servidores públicos adquieren los conocimientos y destrezas necesarios. Ese mosaico comprende estrategias autodidácticas, la función educativa de las universidades, el concurso de las asociaciones civiles, y los programas de formación infra y supraestatal. Esta sección está destinada a adentrarse en este temario, de suyo muy versátil.

Capítulo XIV

FORMACIÓN PROFESIONAL DENTRO DEL SERVICIO: GRAN BRETAÑA

La mayor parte de las estrategias de formación profesional del servicio público confían en los sistemas formalizados de enseñanza, sea a través de escuelas profesionales de formación, sea por medio de la universidades, o por conducto de la colaboración de ambas. Hay, sin embargo, una excepción a esta regla y tal excepción es ciertamente conspicua: el Reino Unido.

Un especialista en la materia ha señalado que "en los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y padrinazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas".¹ Tal es el más fiel de los retratos del personal público británico, antes de la instauración del servicio civil. En efecto, tal como lo explicó Otto Hintze:

El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto

¹ Haro Bélez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 145.

administración indolente y dilettante de *honoratiore*s, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.²

El Reino Unido es frecuentemente situado al principio en los textos que tratan sobre la carrera administrativa, debido principalmente al enorme prestigio de su servicio civil. Aquí, sin embargo, hemos seguido una línea diferente, pues consideramos que este país no representa la regla, sino la excepción, por cuanto a la formación de servidores públicos se trata.

El servicio civil

La apreciación anterior descansa en la peculiaridad de la historia británica, y en particular, al modo de disipación del absolutismo tras la derrota de la corona en 1640-1660. Desde entonces, en contraste con el continente europeo, en el Reino Unido no existió una administración centralizada ni burocrática. El servicio civil mismo no tuvo su cuna en las Islas Británicas, sino en la India, donde la Compañía de las Indias Orientales y el Gobierno británico establecieron un Servicio público dividido en las ramas militar y civil, se instituyó el ingreso mediante concurso y, en general, se desarrolló un régimen de personal centralizado a semejanza de las monarquías continentales de Europa. Entre 1800 y 1853, en la India se experimentó con éxito el establecimiento de una carrera administrativa a la que se le llamó *servicio civil*, cuyo carácter era la responsabilidad de cargo, promoción regulada y derecho de pensión por el retiro.³

Desarrollo histórico del servicio civil

El Reino Unido, en contraste a la India, no habían desarrollado ni una administración central ni un servicio civil, sino organismos autónomos ciertamente eficientes, tales como las organizaciones de correos y aduanas, y no parecía que a mediados del siglo XIX fuera necesaria, ni deseada, una carrera administrativa. Sin embargo, desde 1810 ya se habían establecido exámenes de ingreso

² Hintze, Otto, "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas. Revista de Occidente*, Madrid, 1968, p. 98.

³ Mackenzie, W.J.W. y J.W. Grove, *La Administración Central en Gran Bretaña*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966, pp. 29-33.

al servicio público, y a partir de 1835, la Tesorería (*Exchequer*) implantó la selección de personal con base en la idoneidad del candidato.⁴

Sobre líneas de desarrollo similares, en 1855, como consecuencia del informe Trevelyan-Northcote, se estableció una comisión encargada de examinar los candidatos a los servicios de la corona. Charles Trevelyan, titular de la Tesorería entre 1840 y 1859, había iniciado su carrera política y acreditado su prestigio en la India.⁵ El informe, titulado *La Organización del Servicio Civil Permanente*, puso a la luz del día las lacras del servicio público, especialmente el nepotismo y la incompetencia.

Las líneas centrales del informe se centraron en la propuesta de crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente del Ministerio, responsable ante la corona y el Parlamento, pero cuyo rasgo distintivo sería la independencia, prestigio, aptitud y experiencia. La función principal de este cuerpo sería asesorar, auxiliar, e influir inclusive, sobre quienes hacían la alta política.⁶ El pivote de la reforma fue el servicio civil, configurado en tres cuerpos: Clase Superior, integrada por graduados de las universidades; Clase Auxiliar, formada por personas con una educación general; y oficinistas, que ocuparían los cargos de base en la administración pública. Para llevar a cabo la tarea de selección de los nuevos talentos administrativos, se integraría la Comisión del Servicio Civil, a cuyo cargo estaría la selección a través de exámenes. Finalmente, se establecería un sistema promocional con base en méritos, más que en antigüedad.

La publicación el informe produjo un efecto de choque, una commoción cuyo resultado primario fue el rechazo. Pero como las crisis son incentivos del cambio positivo, el desazón motivado por la Guerra de Crimea propició la adopción de las propuestas de Travelyan-Northcote. Hacia 1860, el servicio civil se estaba consolidando pues ya se había establecido la Comisión del Servicio Civil, y el Gobierno encabezado por Gladstone estimulaba su desarrollo con base en la exitosa experiencia de la India. Desde 1867, el servicio civil, ya aclimatado en la Isla, quedó instituido en la Tesorería y su titular

⁴ Haro, *op. cit.*, p. 146.

⁵ Trevelyan disfrutaba de cualidades administrativas extraordinarias que desarrolló primigeniamente en la India, antes de iniciar su carrera en el Reino Unido como Secretario Asistente en la Tesorería. Luego de permanecer por casi dos décadas a cargo de esta organización, donde conoció hasta su mínimo detalle al servicio civil, retornó a la India con el cargo de Gobernador de Madrás. Luego de esta gestión colonial, retornó a las Islas Británicas para asumir la cartera de Finanzas, *ibid.*, p. 147.

⁶ *Ibid.*, pp. 147-151.

elevado a la categoría de "Jefe" del servicio. Hacia 1869 ya había dejado de existir el sistema de patronaje, gracias a varias disposiciones que generalizaron el sistema de concursos para ingresar al servicio público.

La estrategia de implantación y desarrollo del servicio civil, con base en comités *ad hoc*, otorgó grandes dividendos al servicio público británico. Establecido como una tradición, el sistema de comités continuó hasta 1918 cuando el Comité Whitley produjo un nuevo diagnóstico publicado dos años después, a través del cual se viabilizó el establecimiento de la configuración de *clases*, hasta hoy en día vigente. Dicho Comité aconsejó la creación de cuatro clases: *Clase de Asistentes de Secretaría*, en la base; *Clase de Oficiales*; *Clase Ejecutiva*; y *Clase Administrativa*, en la cima. Hay que destacar de manera principal el papel de la última, cuya dedicación principal era la hechura de la *Policy* pública.⁷

Lento, pero seguro, el servicio civil se fue desarrollando hasta culminar entre 1919 y 1921 con importantes alcances de institucionalidad, entre los que hay que destacar la dotación de poderes a la Tesorería para regular la vida del servicio; el establecimiento de un Consejo Nacional para negociar con los sindicatos de servidores públicos; la formalización de un código de conducta; la integración de cuerpos generales de la Tesorería comunes a los diversos Ministerios; y la formación de cuerpos de especialistas de la misma.

Un aspecto memorable de la peculiaridad del servicio civil, es que su emanación existencial obedece a poderes de prerrogativa de la corona, no a una ley expresa como en otros países. Esto contrasta hondamente al servidor civil británico, de los altos servidores públicos francés y alemán: el *Fonctionnaire* y el *Beamten*, cuya inequívoca condición dentro del servicio público como un todo está regida por una disposición especial.⁸ La categoría *servicio civil* se formalizó hasta hace muy poco: la Comisión Tomlin identificó al servidor civil como aquél que es distinto a los titulares de los cargos políticos y judiciales, cuyos ingresos son pagados parcial o totalmente con fondos aprobados por el Parlamento, y están empleados en condición civil. Esto último, expresado de manera negativa, se refiere como *civil* lo distinto a lo militar.

El servicio civil constituye una configuración única, cuyas ramas más generales son el servicio civil interior (*Home Civil Service*) y el servicio civil

⁷ *Ibid.*, pp. 153-154.

⁸ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 37-41.

exterior (*Foreign Service*). No tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones emanadas del Parlamento y de la corona. Hay que destacar, sin embargo, que su unidad legal deriva de la corona como una supervivencia de relación patrimonial, lo que entraña una más de sus peculiaridades que se deben resaltar.

Otra de las características del servicio civil, es la configuración en cuerpos de funcionarios cuya clasificación general distingue aquellos existentes que están extendidos horizontalmente en el seno de los Ministerios, cuyas condiciones y salarios dependen de la Tesorería; y los cuerpos radicados solamente en un Ministerio, pero cuyas condiciones laborales se someten a la aprobación de aquella.

Los primeros, que constituyen la categoría de cuerpos generales, están integrados por servidores civiles cuyo reclutamiento se hace con fundamento a la educación genérica y ciertas cualidades personales, no por conocimientos ni especializados. Los segundos, o cuerpos de especialistas, están constituidos por servidores civiles con una preparación especial previa al ingreso del servicio. La denominación específica que se otorga a unos y otros es la de *clase*.

Los cuerpos generales son los siguientes:

Clase Administrativa
Clase Ejecutiva
Clase Auxiliar (oficinistas)
Escala de Mecanógrafos
Clase de Adjuntos
Clase de Ordenanzas
Clase de Servicio General de Limpieza

Los cuerpos constituyen entidades con efectivos no muy numerosos, tal como es apreciable en la siguiente relación integrada en 1966, y de la que ejemplificamos con la Clase Administrativa que contaba con 2,596 servidores, en tanto que la Clase Ejecutiva estaba dotada con 35,493 personas.⁹

La categoría *servicio civil* es harto extensa, abarca incluso al trabajo público dedicado a la ciencia. En el año antes mencionado, la Clase de Oficiales Científicos estaba compuesta por 2,878 individuos. Hay incluso un cuerpo de

⁹ *Ibid.* pp. 47-50.

juristas, la Clase Legal, que entonces estaba constituida por 536 efectivos provenientes de las escuelas de derecho.

La Tesorería tiene también bajo su mando a un cuerpo de especialistas, que refleja el número de los profesionales que integran al servicio civil. Su clasificación incluye tres tipos de cuerpos: profesionales, y personal científico y técnico; personal técnico y científico; personal técnico en general. En la primera categoría se hallan los contadores, abogados, psicólogos y científicos, tales como físicos y biólogos, e incluye a ingenieros, arquitectos y topógrafos. En la segunda tienen cabida dibujantes, bibliotecarios y farmacéuticos, entre otros. Finalmente, en la última categoría hay ayudantes de laboratorio, fotógrafos y operadores de radiotelegrafía.

La clase administrativa

En la cima del servicio civil se desempeña la Clase Administrativa, que a mediados de los años 50 estaba integrada por siete escalas:

Secretarios Permanentes
Secretarios Adjuntos
Subsecretarios
Secretarios Principales Asistentes
Secretarios Asistentes
Principales
Asistentes Principales

El reclutamiento de esta Clase privilegia la enseñanza universitaria no especializada, y al efecto se realiza un examen de admisión cuyo complemento es una entrevista que ausculta la personalidad del candidato y que está a cargo de la Comisión del Servicio Civil. A mediados de la década de los 50, alrededor de la mitad de sus efectivos procedían del sistema universitario, en tanto que la otra mitad había ingresado procedente de otras clases.¹⁰

La Clase Administrativa detenta, por principio, un cierto aire londinense por estar en la capital del Reino Unido la mayor parte de las oficinas donde labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo o Cardiff.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 100-111.

También es cierto que ella es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos en 1955 procedían de Oxford y Cambridge, el resto solamente había estudiado el bachillerato. Estando ya dentro del servicio, muchos jóvenes eran becados para ingresar en dichas universidades y después concursar para integrarse a la Clase Administrativa. Tal como lo expresan Mackenzie y Grove, "de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio snob: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto".¹¹

Esta clase fue constituida para cumplir una misión sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter partidista, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política de partido, sus miembros deben hacer política de Estado al fungir como titulares de Subsecretaría o Subsecretaría Adjunta, o bien, de Secretario Particular de un Ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de Gobierno. Un funcionario tal, no cabe duda, requiere una formación que le permita auxiliar al Gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Una tarea difícil, no cabe duda.

Más puntualmente, la Clase Administrativa participa con los ministros en la hechura de *Policy* y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.¹² Prepara las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo modo que la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La Clase Administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada Ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros Ministerios en materias de su incumbencia.

Ingreso y promoción en el servicio civil

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por diferentes niveles, grados y categorías, dependiendo de la titulación académica que disfrute el candidato. Los niveles corresponden a los rangos de Asistente Escribiente (*Clerical Assistant*), del que se exige un certificado de educación general, así como dos

¹¹ *Ibid.*, pp. 108-109.

¹² Haro, *op. cit.*, p. 163.

pruebas de ingreso; y de Oficial Escribiente (*Clerical Officer*), al que se le solicita el mismo certificado, pero cinco pruebas de ingreso. Por su parte, los candidatos al grado de Oficial Ejecutivo (*Executive Officer*) deberán aprobar, cuando menos, dos de las pruebas del nivel avanzado.¹³ En lo tocante a los grados y títulos universitarios, quienes los poseen pueden aspirar a una carrera administrativa destacada. Ellos ingresan en el grado Capacitación Administrativa (*Administration Trainee*), aunque también pueden presentar los exámenes quienes son funcionarios activos. Normalmente los graduados universitarios son reclutados inicialmente como Oficiales Ejecutivos.

El servicio civil es una carrera administrativa, de modo que por principio existe un régimen de promoción interna y es indistinto grado por el que se haya ingresado de origen. Es más, por cuanto a promoción no se exigen exámenes ni títulos académicos para ascender en las escalas de la carrera administrativa. Sin embargo, hay un tiempo diferencial por cuanto a la rapidez de ascenso, a cuya cabeza por cuanto a velocidad se encuentran los miembros del grado *Administration Trainee*, quienes acceden al rango de Principal en muy breve tiempo.

El régimen promocional se sustenta en la aptitud del candidato al ascenso, por medio de un informe que es preparado por una comisión integrada en cada Ministerio, con fundamento en su calificación anual. Se trata del Informe de Personal, que es acompañado por un examen de valoración del trabajo del servidor público, también de carácter anual, y varias entrevistas referentes a las carreras que se efectúan cada cuatro años en promedio.

La promoción no ocurre entre grados, sino entre puestos entre los grado, de modo que la idoneidad del candidato promovido es asegurada en atención al cargo a desempeñar.

Pareciera que el servicio civil había llegado a su fase de perfeccionamiento a mediados de los años 60; pero no fue de tal modo, pues a raíz de los trabajos de la Comisión Fulton (1965-1968) quedó claro que en su seno existían problemas que no se podían considerar como meramente accidentales, sino como inherentes a su estructura. Por principio, la inveterada propensión a formar generalistas a ultranza dejaba ver la ausencia de capacidad de gestión de los miembros del servicio civil, quienes desconocían el análisis de tareas y no contaban con sistemas automatizados de labores. A raíz del Informe Fulton

¹³ Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 158-159.

fue creado el Departamento del Servicio Civil, con la finalidad de encargarse de la selección, formación y perfeccionamiento de sus miembros, y las remuneraciones; así como el establecimiento del Colegio del Servicio Civil a cuyo cargo estará la formación y el perfeccionamiento.

Criticas al sistema británico

En el Reino Unido prevalece la idea a favor de una formación basada en la experiencia dentro del servicio civil.¹⁴ Su mejor prenda es la Clase Administrativa, muestra ejemplar de un cuerpo de funcionarios públicos y del modo como es formada a través de un sistema no-escolarizado.

El profano inteligente

Por principio, hay que decir que el soslayo del papel de la teoría en la formación funcional en el Reino Unido, ha sido considerado fuera del país, de antiguo, como un vicio, no una virtud. En este sentido, desde 1934, el catedrático estadounidense Harvey Walker identificó las tres debilidades principales de la Clase Administrativa: "no considerar a la administración pública una ciencia con conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de iniciación, o alternativamente como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer".¹⁵

Tan atinadas fueron estas apreciaciones, que diez años después, el Comité Assheton revisó a fondo la situación del entrenamiento del servicio civil y emitió fuertes críticas a la formación de la Clase Administrativa entonces vigente. Principalmente llamó la atención sobre la insuficiencia del adiestramiento después del ingreso a la Clase Administrativa, carente de método y sujeto a un camino azaroso. Las palabras de la Comisión son tan elocuentes, que es mejor que dejemos que ésta hable por sí misma:

¹⁴ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 60.

¹⁵ La referencia es de Muñoz Amato, obra citada. Walker escribió una obra dedicada íntegramente a la formación del servicio público en el Reino Unido, publicada en Nueva York en 1935, que sirvió de fuente a Muñoz Amato.

Generalmente se deja al recluta en su escritorio mirando sus papeles, o tratando de bregar con ellos, según llegan, bajo la dirección y el consejo que su superior inmediato pueda darle. Desgraciadamente, su jefe está con frecuencia tan atareado que encuentra más fácil hacer el trabajo de nuevo, cuando es necesario, que enseñar a su subalterno. Todo el adiestramiento que el recluta adquiere viene de observar el trabajo de otros. Esto no se debe, sin embargo, a que la experiencia haya demostrado que la enseñanza teórica es inútil, sino a que no se la ha considerado, o se ha supuesto que es inútil. Opinamos que es errónea tal suposición. *Aún cuando se pueda decir que la administración es principalmente sentido común*, creemos que el proceso de lograr el buen juicio, identificado como sentido común en esta conexión, puede facilitarse y acelerarse mediante un buen sistema de adiestramiento.¹⁶

Esta visualización del funcionario que es vigente en el Reino Unido, en realidad implica una visión del ser humano que impregna del todo al servicio público. En el servicio civil predomina la convicción de que el especialista es un hombre con prejuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos de públicos: se prefiere, más bien, al "amateur, sin conocimientos y experiencia en otras actividades. *La administración es un arte y se aprende con la práctica.*¹⁷

A pesar de las verdades externadas por la Comisión referida, todavía en los años 70 persistían las mismas actitudes de menosprecio sobre la teoría y los cursos de administración pública.

Pedro Muñoz Amato fue protagonista presencial de la inveterada actitud británica contra la pedagogía formal de la administración pública, tal como nos lo hace saber cuando visitó la Tesorería británica en el otoño de 1955: "Mi apreciación se confirma con el hecho de que en los puntos bajo consideración no han cambiado significativamente la preparación de la Clase Administrativa, a pesar del progreso logrado en otros aspectos del adiestramiento después de la Guerra bajo la influencia del Informe Assheton. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería —el centro de coordinación para las activi-

¹⁶ La cita es de Muñoz Amato, proviene del *Informe de dicho Comité preparado en 1944*. Obra citada, p. 61. El énfasis es nuestro.

¹⁷ Laso Vallejo, Gregorio, *La Función Pública en Inglaterra*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965. p. 108. El énfasis es nuestro.

dades designadas por su nombre— explica a los mismos miembros de la Clase Administrativa que toman sus cursos la orientación prevaleciente:

*Los Assistant Principal [Asistentes Principales] (el rango más bajo) se reclutan por medio de dos formas principales de concursos que administra la Comisión de Servicio Civil. La primera es para los graduados de universidad, la segunda se limita a funcionarios con experiencia de dos años en la Clase Ejecutiva y otras clases similares. En cuanto a los graduados de universidad, no se da preferencia particular a ninguna forma de estudios académicos, ni se espera que el recluta siga estudios posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública.*¹⁸

El ingreso al servicio civil, a falta de estudios universitarios preconcebidos, explora más bien la naturaleza humana de los candidatos, de modo que los exámenes escritos y orales están diseñados para elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, la integridad personal y la capacidad para aprender dentro del servicio.

El examen de ingreso que se realizó en 1945 muestra, con absoluta nitidez, la expectativa sobre el perfil deseable del servidor civil: "el candidato ideal ha de poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito".¹⁹ Igualmente, debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común.

Este tipo de exploración de las cualidades prominentes de la personalidad humana, eran aquilatadas también por los científicos británicos de la administración pública, entre quienes destacó William Robson. Lisonjeándose del gran progreso que había significado la introducción del método II para el ingreso a la Clase Administrativa, Robson exaltaba sus virtudes para detectar las cualidades intelectuales de los candidatos, particularmente para escribir y desarro-

¹⁸ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

¹⁹ Laso Vallejo, *op. cit.*, p. 101.

llar sus capacidades mentales. Provenientes de las universidades británicas, donde se graduaron con honores, los aspirantes al servicio civil son también habilitados para lidiar con problemas administrativos hipotéticos. Un método de selección tal, hace que las pruebas "develen el poder intelectual *en acción*, y hacen posible distinguir el hombre o la mujer que construya perspectivas a partir de tipos negativos, indiferentes o escépticos".²⁰ Tal es el modo como en el Reino Unido se detectaba a hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos, y que contaban con lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darles solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos.

Esta óptica se aplica por igual al Asistente Principal, que a los conspicuos miembros de la Clase Administrativa. Sin embargo, entre más se eleva en la escala administrativa, más se atenuan los requisitos de formación académica y más se acentúa el papel de la experiencia práctica.²¹

Si alguien pensara que el papel central de la práctica en la formación administrativa en el Reino Unido ha variado sustancialmente, podría desilusionarse. Recientemente, un especialista refrendó el carácter apolítico de la carrera administrativa británica y su preparación dentro del concepto de *Management*. Aún más, explicó que se trata de una "tradición de formación para la acción y formación continua más que largos estudios preliminares. Es una filosofía más pragmática que teórica".²²

Letras y filosofía, no tecnología administrativa

El Reino Unido conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido un objetivo plenamente alcanzado, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las universidades de Oxford y Cambridge, situación similar hoy en día. El aspecto débil del sistema, empero,

²⁰ Robson, William, "Recent Trends in Public Administration". *The Political Quarterly*, vol. 25, 1954, p. 343.

²¹ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

²² Dugget, Michael, "Le Système Britannique". *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial Colloque du Cinquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, p. 33.

es que a pesar de la procedencia de centros educativos de tan acreditado prestigio, la índole de los exámenes aplicados y la orientación académica de las universidades mismas, implica un tipo de preparación de los candidatos que es muy débil en ciencias sociales y muy especializada en campos de conocimiento distantes a los problemas de Gobierno, que son tan importantes para el servicio público.

A mediados de los años 50, el examen típico que se aplicaba a los postulantes a la Clase Administrativa se centraba en el conocimiento de materias tales como historia, derecho, filosofía, política y economía, así como en matemáticas y ciencias, además de idiomas e historia de las civilizaciones. Las entrevistas a los candidatos estaban encaminadas a apreciar su historial, inteligencia y cualidades personales. Además, se les practicaba una prueba escrita que incluía conocer el inglés, realizar un ensayo y demostrar conocimientos sobre asuntos contemporáneos.²³

También la Comisión Fulton criticó este sistema que confía la dirección de la administración pública a *amateurs*, en generalistas que no tienen una formación profesional específica. Los llamó, propiamente, "los profanos inteligentes" y recomendó que se les brindara una formación más técnica en asuntos administrativos. Sin embargo, a principio de los años 70, los concursos de ingreso se mantenían sustentados en cultura general y ratificaban el valor principal de estudios universitarios basados en el latín, griego y matemáticas.²⁴ Así, aunque las ciencias sociales y administración pública pudieran implicar un sentido especializado refractario al carácter generalista exigido a la Clase Administrativa para el ingreso, debido a que en esta etapa se requieren otras cualidades de formación fundamental, es inconveniente ignorarlos cuando ya la selección se efectuó y la carrera profesional dio inicio. Ciertamente hubo pensadores administrativos británicos que no lo ignoraron, como Robson, para quien las ciencias sociales podían ser un valor de unidad para que los servidores civiles tuvieran el fundamento social, económico y político de su trabajo contextual.²⁵

Buena parte de lo que en otros países se enseña por medio de cursos académicos, libros y revistas, en el Reino Unido se adquiere a través del *folklore* del servicio civil, tal como lo asegura Muñoz Amato. He aquí uno de los ingredientes del subdesarrollo académico británico.

²³ *Ibid.*, p. 63.

²⁴ Debbache, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 355.

²⁵ Robson, *op. cit.*, p. 344.

El perfeccionamiento

La inclinación por la autodidáctica en el servicio civil, constituye un buen ejemplo de como se puede otorgar un excesivo valor al aprendizaje práctico. Sin embargo, mucho se puede aprender de las diversas posibilidades de adiestramiento dentro del servicio público británico, para ser aplicables en países donde está ausente o es limitada. El cargo de Asistente Principal es concebido como un cadete en etapa de aprendizaje, etapa que tiene una extensión de siete u ocho años a partir del ingreso. Posteriormente es introducido en un sistema de rotación en donde se le transfiere de cargo en cargo dentro de la carrera administrativa, para que gradualmente adquiera una comprensión global de su departamento de adscripción. La rotación incluye experiencia como secretario privado de un alto funcionario, incluso de un ministro.

Utilidad del aprendizaje práctico

El Asistente Principal aprende en el trabajo mismo. Sin embargo, su éxito o fracaso están determinados por la calidad de los recursos con que cuenta y por la influencia favorable de sus colegas. Curiosamente, en gran parte los tutores no son los superiores, sino sus subalternos.

Si bien es cierto que este sistema se presta a serias reservas, no cabe duda que constituye un proceso de educación continua exitoso, al menos parcialmente. Demuestra, en todo caso, que la formación continua en el servicio público es un proceso permanente de carácter práctico y que es necesario un período largo de entrenamiento dentro de la etapa inicial de la carrera administrativa.²⁶

La formación y adiestramiento han sido organizados centralmente por la Tesorería. Antes de 1939 no existía una estrategia de formación en general, pues en tanto que el Servicio de Correos y el Servicio de Impresos Nacionales contaban con organizaciones para la formación de su personal, otros no tenían ninguna. La formación cobró importancia durante la Segunda Guerra, debido a la necesidad de asimilar grandes contingentes de aficionados no entrenados y trasladar rápidamente empleados de un puesto a otro.²⁷ Este cambio de

²⁶ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 84.

²⁷ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 170-172.

atmósfera derivó en febrero de 1943 en la organización del Comité Assheton, bajo la presidencia de la Tesorería.

En 1946 fue creada la División de Formación y Educación de la Tesorería, junto con la División de Organización y Métodos. Su tarea principal era coordinar y dirigir las actividades de formación de funcionarios de los departamentos del Gobierno. Era responsable de la dirección de algunos cursos nuevos; del programa de formación de los asistentes principales; de la formación para funcionarios que ocupan puestos directivos; de los propedéuticos de los cursos de métodos de enseñanza para instructores departamentales y para grupos de personal, tales como superintendentes de mecanografía, secretarias personales y ordenanzas.

Desde entonces, los departamentos de la administración pública más importantes contaron con centros de formación o de adiestramiento dirigidos, en lo general, por un Principal o un Oficial Ejecutivo, bajo la autoridad del Oficial Principal de Establecimientos. Dichos centros tenían a su cargo las escuelas de formación departamentales, así como el suministro de material de enseñanza. Algunos departamentos de la administración británica, que tienen grandes contingentes de personal fuera de la oficina central, contaban con instructores regionales que se ocupaban de las escuelas regionales de formación e inspeccionaban el adiestramiento.

En el Reino Unido han existido de antaño algunos departamentos que tienen una gran cantidad de personal técnico e industrial, tales como el Servicio de Correos, el Almirantazgo y el Ministerio de Suministros. Para darles servicios de capacitación, se han establecido divisiones académicas que formaban a sus funcionarios instructores.

Desde la posguerra se ha puesto más acento en la formación inmediata al ingreso. Al efecto, la Tesorería había preparado el *Manual del Nuevo Funcionario Público*, que estaba acompañado por un breve coloquio introductorio, y después un período inicial de trabajo planeado y supervisado.

El mejor ejemplo del sistema de formación inmediata lo constituye el Asistente Principal, que es reclutado para la Clase Administrativa. El sistema de formación es el siguiente:

- a) Los asistentes principales son puestos a prueba durante dos años, con miras de que este período sea propiamente una etapa de entrenamiento. Una vez realizada esta pasantía, la Junta Central de Exámenes de la Comisión del Servicio Civil aprueba el ingreso, si fue satisfactoria. La ventaja del período

- referido, es que la mayoría de los candidatos aprueban y obtienen el nombramiento, en tanto que los carentes de vocación muy pronto descubren que deben ocuparse en otras profesiones;
- b) Una vez ingresados al servicio se integran al departamento en el cual se desempeñarán y que es responsable del planeamiento del período en el cual proseguirá la formación en el trabajo, merced a traslados sistemáticos en las divisiones del departamento. Después de tres meses de labores, se reúne a los candidatos para preparase dentro del Curso Administrativo Junior, de 15 días lectivos, y que es auspiciado por la Tesorería. Se trataba de un programa muy corto, pero interesante, que integraba a un grupo de unos 20 estudiantes donde se mezclaban los funcionarios que ingresaban por oposición libre limitada, y algunos funcionarios científicos y de otros cuerpos. Como es frecuente en la enseñanza escolarizada en otros países, este curso estaba basado en trabajos y proyectos de seminario donde los participantes se integraban dentro de un diálogo colectivo. Complementariamente se realizaban charlas acerca de una variedad de tópicos referentes al trabajo del Gobierno y visitas a instituciones públicas.

Aunque los funcionarios públicos británicos no han sido tradicionalmente atraídos por las conferencias, las que se celebraban entonces eran realizadas no por los departamentos, sino por el célebre Real Instituto de Administración Pública —del que hablaremos más adelante— y que conseguían nutridas audiencias.

En el Reino Unido el perfeccionamiento es la base del servicio civil. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería dirigía y coordinaba centralmente la educación continua y se ocupaba de los cursos que no pudieran impartir los departamentos del Gobierno. Uno de ellos, de gran importancia en los años cincuenta, tocaba a principiantes que ingresarían a la Clase Administrativa. Sin embargo, en cada departamento hay un funcionario encargado de los programas de adiestramiento, a cuyo cargo está la iniciación de los funcionarios, la enseñanza tutorial, la rotación en cargos diferentes y las conferencias, así como cursos diversos, educación fuera del servicio, bibliotecas y publicaciones.

La estrategia británica de formación, tal como es perceptible en el caso del Asistente Principal, no parece la más conveniente cuando de perfeccionamiento se trata, pues éste es más necesario cuando no hay escuela profesional de servicio público que prepare a los candidatos a los concursos administrativos; o en su caso, la ofrezca antes de que comience la carrera administrativa.

Capacitación en el servicio

La capacitación en el servicio constituye una tradición es muy distinta a la estrategia francesa, cuyo énfasis es puesto en la formación previa al ingreso a la función pública. En el sistema británico se tiene la convicción de que la formación es eficaz cuando es efectuada una vez que hay una experiencia acumulada; es decir, luego de un cierto período de trabajo en el servicio antes de ingresar al mismo. Se adquiere competencia de desempeño en los cargos donde se ejerce la función solamente a través de la experiencia profesional, pues se trata de la *formación en el puesto de trabajo*.²⁸ Pero la estrategia formativa adoptada es insuficiente, en el país no existe un programa de enseñanza generalizado a todos los funcionarios públicos.

Dos autores no pasan por alto la estrechez de ese programa de formación:

... es un experimento muy limitado si se compara con el período intensivo de dos años de la *Ecole Nationale d'Administration* francesa para candidatos recién ingresados similares. Las autoridades se han resistido siempre a aceptar las propuestas para una escuela de personal del servicio civil, basándose en que ello tendería a aumentar el aislamiento del servicio frente al resto de la vida nacional. De todas formas el *Junior Administrative Course* representa un resquebrajamiento de la tradición de introducción formal en el cuerpo principalmente responsable de la coordinación en el servicio, tradición del 'nada o te ahogarás', que tuvo su valor en una época en la que el ritmo era más lento y la administración menos compleja.²⁹

En lugar de una escuela profesional de servicio público que constituiría un modo de aislar al servidor civil de la sociedad, en el entender de la idiosincrasia británica, se optó por una educación general y el uso de un plantel privado: la Tesorería enviaba anualmente una treintena de funcionarios al Colegio del Personal Administrativo (*Administrative Staff College*) de Henley, cuya norma académica es ofrecer educación general, no una preparación especial en técnicas administrativas.³⁰

²⁸ Debbasch, *op. cit.*, p. 362.

²⁹ *Ibid.*, p. 174.

³⁰ *Ibid.*, pp. 178-179.

Sin embargo, hacia mediados de la década de los años sesenta, se había estirado del todo la educación general y se reconocía la importancia de otro tipo de conocimientos generales, pero basados en disciplinas sociales, tales como la economía política y las ciencias sociales, consideradas como esenciales en la configuración organizativa de varios departamentos. Incluso existía una fuerte presión sobre la Tesorería para que, sin dejar de apoyar la educación general, reconociera como importante para el trabajo en los departamentos el tipo de educación general sobre del mundo contemporáneo que se ofrecía en las universidades. Se presionaba, pues, para que la formación de los servidores civiles contuviera materias de economía, ciencia política, sociología, administración pública y administración social.

Los autores citados juzgan que la enseñanza de estas asignaturas tendría importancia en la estructura del servicio civil, aunque la tradición haya sido, y sea, que el servidor público haya estudiado letras clásicas, matemáticas, inglés o lenguas modernas. Lo que importa, en última instancia, es que tenga la suficiente habilidad para adquirir muy pronto todo el conocimiento necesario para su desempeño. Los graduados en ciencias sociales tendrían, al menos, una oportunidad igual cuando presentaran los exámenes de las Clases Administrativa y Ejecutiva, pero no sería peor.

Tampoco se mantendría immaculada la tradición opuesta al establecimiento de una escuela para funcionarios, pues el panorama lleno de deficiencias mostrado por el Informe Fulton solamente estaba haciendo patente que, como el retrato de Dorian Grey, el servicio civil había envejecido.

Colegio del Servicio Civil

El Gobierno británico ha seguido inveteradamente su tradición formativa funcional, pero ha tomado nota, al menos de manera limitada, de las necesidades de preparación escolarizada. Tal fue el motivo por el cual fue creado en 1963, en Londres, un centro de Estudios Administrativos que impartió cursos de veinte semanas de duración, en materias tales como economía, estadística, investigación de operaciones y transacciones comerciales. Los cursantes eran los servidores públicos que se estaban desempeñando en su tercer año de servicios en la administración pública, además de quienes eran susceptibles de acceder a un nivel superior. El programa se ofreció en 1970 a ocupantes de mil plazas y en 1972 a todos los funcionarios que eran suscepti-

bles de obtener el cargo de Secretario Adjunto. En este último caso, los servidores públicos disfrutaron de entre nueve a quince semanas de formación teórica, muy distinta al tradicional modo de preparación dentro del grupo.³¹

Hoy en día, la formación del servidor público se percibe en el Reino Unido como un elemento fundamental de la modernización y desarrollo de la administración pública, lo que explica la existencia de una Unidad de Eficiencia en la Oficina del Primer Ministro.³² Con colaboración del Tesoro, el Colegio del Servicio Civil y los departamentos de la administración pública, están modernizando los sistemas de información, gestión y control, cuya base es un programa de formación integrado en la estrategia del propio programa, un Curso de Control Financiero conocido como MIS Management. Papel principal cumple al respecto la División de Formación de la Oficina de Gestión y Personal, que es una entidad subordinada directamente al Gabinete del Primer Ministro. Sus responsabilidades más importantes son:

- Determinar las consecuencias o necesidades de formación derivadas de los planes desarrollados por el Cabinet Office y el Tesoro;
- Coordinar la política de formación de los departamentos con el Colegio del Servicio Civil y otras instituciones encargadas de impartir la formación, así como estimular la realización de actividades de formación;
- Investigar, evaluar y desarrollar la organización de la formación y sus métodos pedagógicos.³³

Finalmente, existe un grupo de funcionarios públicos de enlace, procedentes de otros departamentos de la administración pública, comisionados en la División de Formación para coordinarla con sus Ministerios de adscripción. Uno de los saldo favorables de su trabajo es su capacitación en materia de formación en términos de los puestos que en el futuro pueda ocupar.

Pero el paso más significativo en este sentido, fue dado como un efecto de las acertadas críticas del Informe Fulton, creándose en 1969 el Colegio del Servicio Civil (*Civil Service College*). Su objeto es brindar una formación útil al funcionario público y extender el reclutamiento de altos funcionarios dentro

³¹ *Ibid.*

³² Haro Bélchez, Guillermo. "La Formación de Directivos". *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 1995, pp. 171-174.

³³ *Ibid.*

de nuevos sistemas, así como ser un lazo entre la administración pública y el sector privado, cuyo vínculo principal es el servicio civil mismo.

El Colegio realiza tres funciones básicas: enseñanza, esencialmente de las técnicas de la administración y dirección; perfeccionamiento para los altos funcionarios en servicio; e investigación en la ciencia administrativa. El Colegio cuenta con tres *campus*: Londres, Edimburgo y Sunningdale Park.

Es un organismo autónomo situado en el seno de la Oficina de Gestión de Personal del *Cabinet Office*. Su estructura interior está integrada por seis divisiones: Gestión Económico-financiera; Gestión y Formación, Política y Administración; Estadística e Investigación Operativa y Sistemas. Cada una de ellas goza de gran autonomía para el desarrollo de sus tareas.³⁴

Tal como es apreciable, el Colegio del Servicio Civil ha tendido a constituirse en un foco de interés mayor dentro de los procesos de formación en el Reino Unido. Aunque continúa casi inmaculada la tradición formativa dentro del grupo, hay que destacar el prestigio que está adquiriendo el Colegio, del que debemos destacar sus programas de formación que se pueden clasificar de la siguiente manera: enseñanza dirigida particularmente a funcionarios públicos de alto nivel, que recientemente ingresaron al servicio para ofrecerles un panorama de las actividades del Gobierno donde se desempeñarán; enseñanza dentro del servicio, destinada a mejorar el ejercicio de las funciones actuales y desarrollar capacidades en diversos campos de actividad; enseñanza para la promoción, cuya orientación es la preparación del personal público para el desempeño de puestos más elevados; y enseñanza de capacitadores, es decir, preparación destinada a los funcionarios públicos que realizan actividades de enseñanza en los departamentos de la administración pública.

Finalmente, no está de más que reseñemos brevemente los cursos de capacitación. Hay que señalar que estrictamente hablando, el Colegio del Servicio Civil no forma sino que capacita, pues sus cursos son extraordinariamente cortos. Ellos se ofrecen con duraciones que cubren de 3 a 5 días lectivos, si bien se imparten varias veces durante el año y sus principales beneficiarios son altos funcionarios del servicio civil.³⁵ Igualmente, su contenido es harto especializado, tal como es observable en la siguiente lista: Liderazgo Estratégico; Gerencia de Información en el servicio civil; Consulta y Negociación;

³⁴ *Ibid.*, p. 174.

³⁵ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, pp. 130-131.

Medición de Desempeño; Dirección en el Gobierno; y Planeación Estratégica para Sistemas de Información.

Además, dicta numerosos cursos dirigidos a los administradores medios y superiores en materias tales como administración financiera, técnicas administrativas, sistemas gerenciales e informática, y *Policies* públicas.

Dentro de la tradición británica de formación del servicio público destaca, de manera principal, el Colegio del Personal Administrativo. Como se trata de una institución privada de enseñanza de carácter no lucrativo que ofrece servicios tanto a funcionarios públicos como privados, la trataremos en un capítulo posterior.

Capítulo XV

EL COSMOS UNIVERSITARIO

La formación de servidores públicos supone, por principio, que las universidades juegan un papel sustancial en la dotación de los conocimientos primigenios requeridos para ingresar al servicio. En esto no hay discusión alguna. La polémica surge en la clase de conocimientos esperados, de modo que en países como el Reino Unido se prefieren las letras y la filosofía, en Francia las ciencias políticas y en Alemania el derecho, en tanto que en los Estados Unidos, Canadá e Iberoamérica se opta preferentemente por las ciencias administrativas.

En este capítulo estudiaremos el papel del cosmos universitario en la formación de licenciatura y posgrado en administración pública, como una alternativa a la preparación en las escuelas profesionales de servicio público.

Los Estados Unidos de América

En los Estados Unidos el peso fundamental de la formación del servicio público recae en el sistema universitario. Aquí, como en otros países, el desarrollo político y administrativo ha marcado peculiarmente el modo como se forman, reclutan y desarrollan sus servidores públicos.

Evolución histórica del servicio público

Desde muchos aspectos, hoy en día persiste la idea *jeffersoniana* del servidor público estadounidense como fiduciario popular, pues así se razona que prevalecen los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.¹ Desde 1820 se aplicaron estas ideas al servicio público, haciéndose que los funcionarios financieros rindieran cuentas cada cuatro años y, de acuerdo con su desempeño, se les ratificaba o despedía. Posteriormente, desde 1828, Andrew Jackson hizo extensivo el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el sistema de botín (*Spoil System*). A partir de entonces, bajo un criterio de supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido de su militancia.

De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el "Gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios".² No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un Gobierno tal fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Esta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el período de desempeño de un cargo, el servidor público tendría a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que existiera un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia al fortificar a los partidos políticos.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del período de la vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época fue el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hizo que la conducción de los partidos pasara de los líderes del Congreso al Jefe del Ejecutivo. Esto provocó, paralelamente, que el régimen político se convirtiera en una "máquina plebiscitaria" donde el jefe del Ejecutivo tiene a su disposición todos los cargos. De un solo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. Como lo explicó un pensador, "el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación".³

¹ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988. p. 114-117.

² Jefferson, Tomás, *Escritos Políticos*, Diana, México, 1965, p. 147.

³ Weber, Max, "La Política como Vocación". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms 16 y 17, México, 1959, p. 454.

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de Gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Presidente disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene una explicación razonable: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas".⁴ Solo esto puede explicar como fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a su partido, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la distribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante en el siglo XVII y aún en XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba incubado en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.⁵ En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el Gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico.

⁴ *Ibid.*

⁵ Haro, *op. cit.*, p 17.

Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el *sistema de méritos*. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, fue el trágico asesinato del Presidente James Garfield por mano de Charles Guiteau, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo al que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Esta situación se hizo insoportable. Finalmente, en enero 16 de 1883 los Estados Unidos ingresaban en la modernidad administrativa al expedirse el Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

En contraste con el sistema de botín, un producto típico de la idiosincrasia y tradición estadounidense, el sistema de méritos no tiene ninguna originalidad angloamericana pues está fundado sustancialmente en la experiencia británica. Esto es visible, primordialmente, en la estrategia de imparcialidad política, los exámenes prácticos y la seguridad del cargo. Sin embargo, en contraste al esquema insular, en los Estados Unidos no se formó de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.⁶

El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lenta: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del Presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior, del que trataremos enseguida.

El sistema de méritos

Inveteradamente, en los Estados Unidos ha predominado el principio de empleo como fundamento del servicio público. Por este motivo, tradicionalmente ha existido una actitud refractaria a la profesionalización del servidor público al estilo europeo, sea continental o insular.

Desde 1935 se propuso la creación de un cuerpo de administradores generalistas de alto nivel, de carrera y móvil de entre los diversos servicios a semejanza de la Clase Administrativa británica. Por lo general, todas las reformas al servicio público han recomendado la creación de un cuerpo de generalistas seleccionados en el seno de los funcionarios de rango y experien-

⁶ *Ibid.*, pp. 122-128.

cia, pero el Congreso se ha resistido merced a la antipatía histórica contra el concepto de una élite de servidores públicos.⁷ Sin embargo, las objeciones históricas e ideológicas del republicanismo estadounidense, han sido salvadas con medidas cuyos efectos son similares a los de la creación de un cuerpo superior de función pública, y que encarnó en el Servicio Ejecutivo Superior. Se trata de un servicio público de alto nivel que está constituido con un cuerpo de administradores generalistas, cuya singular cualidad es su capacidad de desempeño.

El desarrollo de clases superiores de servicio público también se ha realizado en los estados de la Unión, como en California, donde en 1963 se creó un cuerpo de altos ejecutivos llamado *Career Executive Assignment Program* (CEA). Aunque en un principio se implantó con cautela para evitar una reacción encontrada del sistema vigente, hoy en día la mayor parte de los administradores ejecutivos y los directores de programa son integrantes de ese cuerpo de generalistas. Para fortificar su desarrollo, consolidándolo como una institución superior, en 1974 se desarticuló del régimen general de personal para constituirse como un solo cuerpo con cinco niveles de responsabilidad administrativa.

El Gobierno federal impulsó en 1970 el proyecto de creación del Servicio Ejecutivo Federal, para mejorar la identificación y designación de candidatos a cargos de alto nivel en la administración pública. Aunque la propuesta fue deferida por la renuencia del Congreso, en 1978 se aprobó la creación de un cuerpo muy similar, el Servicio Ejecutivo Superior, que a mediados de los años ochenta sumaba nueve mil cargos de alto nivel. En contraste al concepto de carrera administrativa europeo, el sistema estadounidense no tiene grados fijos sino un estatus que define la carrera y el salario con base en la productividad del funcionario, no en atención al puesto ocupado. El fundamento del SES, por consiguiente, es el criterio de estímulos de desempeño que alcanza la provisión de pagos extras por productividad, hasta el 20% del salario anual devengado.

Actualmente existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior, comenzando por el *nombramiento de carrera*, cuya selección se basa en calificaciones por mérito. Toca a la Oficina Presidencial aprobar la capacidad administrativa del candidato. También comprende al *nombramiento sin carrera*, cuya designación no considera mérito ni requiere aprobación presi-

⁷ Bjur, Wesley, "La Administración y la Carrera Administrativa: la Experiencia Norteamericana". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 165-166.

dencial. Existe en su seno el *nombramiento por período limitado*, una designación no-renovable que se extiende hasta un máximo de tres años, cuyas responsabilidades terminan con la expiración del plazo de vigencia. Finalmente, comprende igualmente al *nombramiento limitado*, en caso de emergencia, que es no-renovable, y se extiende hasta un máximo de 18 meses a un puesto de nueva creación que debe urgentemente ser desempeñado.

El Servicio Ejecutivo Superior fue diseñado para contrastar a los nombramientos con criterios políticos, de modo que está preservado del influjo clientelar, particularmente a través de límites sobre el número de nombramientos que no son de carrera y la designación de ciertos puestos reservados al personal de carrera.⁸

A pesar a la renuencia estadounidense a la carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores, he aquí el germen de un sistema de carrera. Hay que considerar que los miembros del SES son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica, y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y prerequisitos para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones especiales para premiar por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos.

Este servicio, tal como es observable, comprende un sistema de personal inherente a las funciones directivas de la alta administración pública de los Estados Unidos.⁹ El SES depende del Presidente de la República y constituye no un cuerpo ni clase, sino un grupo homogéneo que reúne a quienes ejercitan funciones directivas similares, sean de carrera o de libre elección, tal como lo hicimos saber. Cuenta con un estatuto especial y su divisa central es un sistema de estímulos, con base en el rendimiento permanentemente evaluado.

No está demás insistir en que, a pesar de la tendencia a la creación de una carrera administrativa y la formación de cuerpos, el SES representa un esquema organizativo de retención del alto servicio civil a partir de la necesidad de garantizar la continuidad administrativa y hacer efectiva la imparcialidad política.¹⁰

⁸ *Ibid.*, 167.

⁹ Haro, *op. cit.*, pp. 139-142.

¹⁰ *Ibid.*, p. 142.

El SES promueve la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, protege los derechos de los servidores públicos con apego al Estatuto de los Funcionarios Federales y valora más el rendimiento que la antigüedad. Sin embargo, ante otras tradiciones de servicio público, es visible en los Estados Unidos la ausencia de tradición burocrática que inspira su desarrollo empírico, que ayuda a la estabilidad política y coadyuva a la inestabilidad administrativa.¹¹ La historia del país, así como su tradición de republicanismo a ultranza, anteponen la libertad personal a la existencia del Estado, y acercan al servidor público a la condición de representante fiduciario de la sociedad. Además, no existe un estatuto nacional unitario de función pública, sino disposiciones relativas a cada Estado y, aunque parezca exageración, a cada uno de los 3,050 municipios. Finalmente, hay que destacar la ausencia de seguridad de cargo y, principalmente, de una definición jurídica de *funcionario* tal como las que están vigentes en la Europa continental.

Parece, empero, que los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos y, además del SES, se estableció una Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

El concepto central del servicio público estadounidense es el sistema de méritos, cuyos rasgos relevantes son los siguientes: reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión; desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias; y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento.¹²

Formación universitaria para el servicio público

La confianza en las universidades para formar a los servidores públicos en los Estados Unidos está plenamente justificada. A mediados de los años 50 había más de 100 colegios y universidades ofreciendo programas de enseñanza en administración pública. Incluso en muchos de ellos se otorgaban los grados de

¹¹ *Ibid.*, pp. 131-134.

¹² *Ibid.*, pp. 137-139.

maestro y doctor.¹³ Algunos programas estaban confiados a los departamentos de ciencia política, otros a escuelas de administración pública. En aquella época era frecuente que la administración pública se estudiara en currícula comunes con ciencia política.

Los Estados Unidos son pioneros en el establecimiento de los programas universitarios en administración pública, tal como se puede constatar desde 1924, cuando la Escuela de Administración Pública Maxwell de la Universidad de Siracusa inauguró el primer curso sobre la materia.¹⁴ Pero la inspiración provino del exterior, fue el pensador alemán Lorenz von Stein de quien se abrevaron las ideas para nutrir el currícula del nuevo programa de formación en administración pública.¹⁵ La Escuela, desde el año mencionado estableció su programa de formación con una filosofía que postula consideraciones normativas junto a los asuntos técnicos, con base en un enfoque amplio de los estudios en administración pública y ciencias sociales.¹⁶ También ofrecía los grados en ciencia política y economía. Sin embargo, se ha empeñado en cultivar especializaciones más detalladas y técnicas, particularmente en lo tocante al grado de Maestro en la Ciencia de Administración Pública, que ofrecía conjuntamente con la Universidad de Nueva York.

A mediados de los años 50, además de los cursos de Escuela Graduada de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Siracusa, se brindaban los grados de Maestro y Doctor en Administración Pública en la Escuela Graduada Littauer de Administración Pública de la Universidad de Harvard; Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton; Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de California del Sur y Escuela de Gobierno de la Universidad George Washington. Igualmente, esos grados también eran otorgados por el Instituto de Gobierno Local y Estatal de la Universidad de Pennsylvania, y la División Graduada para la Formación en el Servicio Público de la Universidad de Nueva York.

¹³ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 57-58.

¹⁴ Martin, D. H., "Déjà vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 4, 1987, pp. 297-303.

¹⁵ Rutgers, Mark, "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". Thousand Oaks and London, Administration & Society, vol 26, núm. 3, 1994, pp. 395-412.

¹⁶ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. I, Caracas, 1990, pp. 105-119.

De antaño, uno de los planteles más prestigiosos es la Escuela Graduada Littauer de Administración Pública, creada en 1937. En la década de los cincuenta su plan de estudios concebía tan ampliamente a la administración gubernamental, que comprendía la enseñanza de la hechura e implementación de la *Policy* pública. Dicha escuela constituye el prototipo universitario de formación universitaria para el servicio público en los Estados Unidos, pues se empeñaba en evitar una especialización excesiva y enfoca los problemas de la administración pública desde el ángulo de las ciencias sociales.

La misma tónica académica era perceptible en la Universidad de California del Sur, cuyas asignaturas principales comprendían materias muy especializadas, tales como las relativas a correspondencia, preparación de informes, administración de obras públicas, tasación de propiedad, balística, técnicas de prevención de la delincuencia, control del tráfico y problemas de inmigración. Aquí es fácilmente detectable el ánimo sustitutivo que desempeña la universidad, a falta de una escuela profesional de servicio público.

En la época referida, mediados de los cincuenta, los Estados Unidos era el país donde la enseñanza de la administración pública estaba más desarrollada a través de planteles universitarios especiales, y hoy en día lo sigue siendo.

En nuestro tiempo, debemos comentar el papel principal de la formación universitaria en los siguientes planteles: Escuela de Gobierno y Administración de Negocios de la Universidad George Washington, donde se imparte una Maestría en Administración Pública; Departamento de Administración Pública de la Universidad Americana, donde igualmente existe una Maestría en Administración Pública; Escuela Graduada de Asuntos Públicos de la Universidad de Washington, en cuyas aulas se explaya un programa de Capacitación en Administración Pública; Instituto de Gerencia Pública de la Universidad Brigham Young, a cargo de la cual está la Maestría Ejecutiva en Administración Pública.¹⁷

Del mismo modo, también se desenvuelve una Maestría en Administración Pública en el Departamento de la misma área de la Universidad de California, y en Escuela Graduada de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh. En esta última universidad existe un Instituto de Gerencia para el Desarrollo, dentro de la Escuela Graduada de Asuntos Públicos e Internacionales, que cuenta con un programa de Capacitación en Administra-

¹⁷ *Ibid.*

ción Pública. Hay un programa idéntico a cargo del Instituto del Servicio Público Internacional en la Universidad de Connecticut.

Otros programas de Maestría en Administración Pública también son ofrecidos por el Instituto de Administración Pública de la Universidad de Delaware; así como por la Escuela de Asuntos y Servicios Públicos de la Universidad Internacional de Florida, que cuenta, asimismo, con una Licenciatura en Administración Pública y un Doctorado en la misma especialidad.

También la Universidad de Florida, a través de su Departamento de Administración Pública, ofrece una Maestría y un Doctorado en Administración Pública. Tal como lo hemos observado, en los Estados Unidos también hay Licenciaturas en Administración Pública, como ocurre en la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales de la Universidad de Indiana.

Hay que destacar, incluso, que hasta hace poco se venía ofreciendo una Maestría en Administración Pública dictada en español, dentro de la División de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México, dirigida por el conspicuo Profesor Emérito Ferrell Heady, progenitor de la *Administración Pública Comparada*.

Universidades y servicio público

Tal como lo hemos constatado, en los Estados Unidos no existe una formación preconcebida para el ingreso al servicio público. Por consiguiente, las limitaciones del sistema de méritos ha inspirado propuestas orientadas al establecimiento de un programa de formación especial para los candidatos al servicio. Incluso, un proyecto de escuela para novicios abortó, pues para la idiosincrasia estadounidense significó el desarrollo de un espíritu de casta dentro del servicio civil.¹⁸ Incluso ha predominado, a pesar de la proliferación de escuelas universitarias en administración pública, la idea de que los servidores públicos deben experimentar igual formación que los administradores privados.

No obstante los arraigados hábitos estadounidenses, hacia 1967 comenzaron a experimentarse nuevos modos de formación llamados Programas de Intertelación a cargo de la Comisión del Servicio Civil. Al efecto se seleccionaron a jóvenes diplomados de las universidades que aprobaran el examen del

¹⁸ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 363.

Management Internship, una especie de certificado de aptitud para desempeñar funciones de dirección. Se trató de una larga pasantía que se iniciaba en el momento del ingreso al servicio civil, en la cual los futuros directivos efectuaban dos años de estadías de aprendizaje en diferentes ramos de la administración pública. Una de ellas, inclusive, se llevaba a cabo en el seno de la Comisión del Servicio Civil. Desempeñando funciones modestas, los candidatos a directivos se ponían en contacto con las realidades donde ejercitarseían su trabajo. Las pasantías se complementaban con la enseñanza teórica y la organización de seminarios impartidos dentro del mismo programa.

En 1958 fue expedida la Ley sobre la Formación de los servidores públicos, que constituyó la primera pieza legislativa que organizara la formación de los funcionarios del Gobierno federal, estableciendo procedimientos adecuados a su objeto. Empero, la implementación resultó insuficiente. En 1966 se creó un grupo especializado para evaluar el resultado de los programas y de hacer las recomendaciones al caso. Dicho grupo estuvo integrado por personas de diferentes ocupaciones, provenientes de la industria, comercio, trabajo, institutos de investigaciones, universidades y fundaciones.

Las recomendaciones emanadas del grupo fueron muy significativas, pues por principio se insistió en la necesidad de introducir una división del trabajo en el seno de los programas de formación, contándose con la colaboración de instituciones gubernamentales y extragubernamentales.¹⁹ Las primeras ofrecerían una enseñanza especializada, en tanto que las segundas impartirían una formación básica y general. También recomendó organizar los programas de formación sobre una base interministerial, con la dirección de la Comisión del Servicio Civil, para lo cual se creó en mayo de 1967 la Oficina de Formación, dependiente de la Comisión.

La labor de la Oficina ha sido fructuosa: más de un millón de funcionarios siguieron cursos de perfeccionamiento entre 1967 y 1968. La participación de instituciones privadas ha sido limitada, pero destaca el papel de la Brookings Institution en la preparación de los altos funcionarios. La Fundación Ford, por su parte, ofrece becas para perfeccionamiento con un año de estudios en una universidad o instituto especializado, como el Instituto Nacional de Asuntos Públicos.

La formación comprende todos los niveles y es provista de maneras diferentes, tales como conferencias, documentación, grupos especiales de perfeccionamiento, ejercicio por rotación de puestos, instrucciones especiales por

¹⁹ *Ibid.* pp. 364-365.

los jefes jerárquicos y cursos sobre temas escogidos al efecto. Los seminarios tuvieron gran éxito, principalmente para sus destinatarios primordiales: los servidores superiores de la administración pública. El interés puesto en el perfeccionamiento estimuló en 1963 la creación de un plantel llamado Centro de Seminarios para Ejecutivos, cuyos usuarios han sido los directivos de los departamentos de la administración pública. Igual atención mereció el perfeccionamiento de los servidores públicos que ocupaban puestos medios, pues se ha comprobado el difícil reemplazo de servidores públicos que ocupaban puestos de gran responsabilidad.

En 1968 fue establecido el Instituto Ejecutivo Federal (*Federal Executive Institute*) para la preparación del alto servicio público, que de conformidad con la tradición académica estadounidense, depende de la Universidad de Virginia. El Instituto cuenta con la Oficina de la Dirección de Personal, cuyas labores centrales están empeñadas en cursos de capacitación.²⁰

Constituye un organismo público cuyas actividades de formación son muy estrechas, pues se restringen a breves cursos de capacitación, cuyo mejor ejemplar es el Programa de Excelencia Ejecutiva, con una duración de cuatro semanas y que se dicta nueve veces al año. Destaca su labor de investigación sobre la política exterior norteamericana, administración pública, liderazgo e innovación, cultura organizativa y relaciones entre Gobierno y sector privado. Publica, igualmente, un boletín informativo.

La experiencia estadounidense muestra, de manera nítida, que por cuanto a formación para el servicio público hay maneras distintas de atender el asunto. Pero indica que, a pesar a la renuencia perenne del Gobierno por no exigir una formación determinada antes del ingreso, ni proporcionarla por sí mismo por cuanto a perfeccionamiento, su estrategia se asemeja gradualmente al modelo europeo continental.

En los Estados Unidos se siguen fielmente los principios del reclutamiento y la formación del personal establecidos de antaño, y leales a su tradición universitaria, se razona que el ideario de James Madison acerca de la multiplicidad de intereses conserva a la libertad. El modo como preparan a su servicio público, al que un autor juzga como dinámico, abierto, descentralizado y caótico, no solamente refleja la cultura política del país, sino haría que "James Madison fuera feliz".²¹

²⁰ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 105.

²¹ Kelly, Craig, "Le Système Americain". *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 63.

Canadá

En Canadá, a pesar de las hondas raíces de su administración pública dentro de la tradición británica, desde 1967 se utiliza el concepto de *servicio público* en lugar de servicio civil, y ciertamente su desarrollo ha sido fuertemente influenciado tanto por el Reino Unido como por los Estados Unidos.²²

Como en el segundo país mencionado, en Canadá estuvo vigente por mucho tiempo el patronaje, e incluso el Acta del Servicio Civil de 1867 significó su perpetuación. De acuerdo con dicha normatividad, el servicio público se dividió en *Interno* y *Externo*, tocando la primera rama a la Junta del Servicio Civil y la segunda al Gabinete. La Junta tenía a su cargo el nombramiento de los candidatos presentados por el Gabinete, que se realizaba a través de un sistema de exámenes, los cuales eran voluntarios y sin principio de competencia.

Hacia 1880-1881, la Real Comisión del Servicio Civil —fundada en 1868—, introdujo el procedimiento de exámenes competitivos bajo el influjo de la experiencia británica encabezada por Trevelyan y Northcote. Paralelamente se estableció la Junta de Comisionados del Servicio Civil para encargarse de organizar las pruebas de selección y eliminar la influencia partidista en el nombramiento de candidatos al servicio público. En 1882 se decretó una nueva Acta del Servicio Civil, integrada por tres personas, a cuyo cargo estaba la examinación de los candidatos al servicio público.

Aunque hubo significativos progresos a favor del sistema de méritos, lo cierto es que Canadá prosiguió enmarañada dentro del patronaje y hasta un proyecto de creación de la carrera administrativa preparado en 1891 no prosperó. Sin embargo, el vigor ascendente de los criterios de idoneidad para el ingreso, propició que en 1908 se enmendara el Acta del Servicio Civil y se exigiera, incluso para los funcionarios de libre nombramiento, una certificación de aptitud expedida por la Comisión del Servicio Civil. Al mismo tiempo se prohibió expresamente a los servidores públicos militar en los partidos políticos.

Siguiendo la senda del mérito, en 1918 la Comisión del Servicio Civil decretó que la selección y nombramiento de los candidatos se hiciera sin considerar filiación política, religión profesada o recomendación, toda vez que se expidió una nueva Acta del Servicio Civil. A partir de su despacho, el

²² Kernaghan, Kenneth, "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy". Cassese, Sabino et Jill Pellew (eds.) *Le Système du Merit*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1987. pp. 47-58.

sistema de méritos canadiense estableció reglas duraderas por cuanto a clasificación de cargos, exámenes competitivos y no participación política.

Los exámenes, desde entonces están a cargo de la Junta de Examinadores de la Comisión del Servicio Civil, la cual toma en cuenta para las calificaciones finales, la habilidad, aptitud y conocimientos de los candidatos al servicio público.

Hoy en día, la Comisión del Servicio Público cuenta con una División de Programas de Enseñanza, a cuyo cargo está el programa de formación de personal del Gobierno nacional. Su función, primordialmente, es la de ofrecer una gran variedad de cursos de capacitación. Igualmente, el Gobierno dispone del Centro Canadiense de Desarrollo Gerencial, cuyos usuarios son los directivos de la administración pública cuya capacitación es ofrecida a través de estudios de caso.²³

Canadá, debido a su historia peculiar, tiene una gran cantidad de franco-parlantes, la mayoría radicados en Quebec, donde funciona su principal centro de formación para el servicio público: la Escuela Nacional de Administración Pública. Debido a que trataremos de este importante plantel en un capítulo posterior, aquí ofrecemos solamente una panorámica de la formación universitaria en Canadá.

El país está bien dotado de planteles especializados en administración pública, dentro de su sistema universitario. Demos consignar la existencia de Escuela de Administración Pública en la Universidad de Carlton, así como planteles similares en la Universidad de Queen's, la Universidad de Victoria y la Facultad de Gerencia en la Universidad Dalhousie. En las cuatro escuelas se imparte la Maestría en Administración Pública, además de algunos diplomados en la misma.²⁴

Igualmente, se imparte la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Administración de la Universidad de Ottawa y en la Universidad de Windsor, donde está organizado un Programa de Administración Pública dentro del Departamento de Ciencia Política. En el Colegio Camosun, de manera similar, se desenvuelve un programa en administración pública que imparte un diplomado en esa especialidad, con una duración de dos años.

²³ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. II, Caracas, 1990, pp. 97-98.

²⁴ *Ibid.*, pp. 98-104.

La experiencia universitaria iberoamericana

En Iberoamérica es vigente una larga tradición académica y profesional en la formación de servidores públicos. La mayor parte de los países cuentan con programas de formación de servidores públicos, o los tuvieron en épocas recientes. Muchos de estos países imparten los programas en niveles de enseñanza de pregrado y/o posgrado, pero usualmente su organización se realiza a través de instituciones de enseñanza superior, más que escuelas profesionales de servicio público.

La profesionalización del servicio público en Iberoamérica a través del sistema universitario, comprende todo su espacio geográfico. En Ecuador, la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Central desenvuelve el pregrado de Administración Pública con cinco años de extensión de tiempo, y paralelamente la Dirección Nacional de Personal imparte el Curso Superior de Administración Pública para los servidores del Estado. Por su parte, la Escuela Paraguaya de Administración Pública, de la Universidad Nacional del país, tiene confiado un Posgrado en Ciencias Administrativas.

En la región centroamericana también existen tres pregrados, todos de cinco años lectivos. Uno lo imparte la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad Doctor José María Delgado de Honduras y tiene un carácter privado.²⁵ En contraste, en la Universidad de Honduras, a través de la Escuela de Administración Pública se imparte el segundo pregrado.²⁶ Igualmente, la Asociación Hondureña de Profesionales con Posgrado en Administración Pública y el Colegio de Profesionales en Administración Pública de Honduras, formularon un proyecto para la creación de un posgrado en la especialidad.²⁷ El tercer pregrado lo conduce la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá, la cual, además cuenta con un breve Programa de Especialización en Gestión Pública.

En Guyana, la Universidad pública del país tiene un Programa de Administración Pública que se desenvuelve por medio del un Diplomado sobre esta

²⁵ "Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública". Escuela de Administración Pública Rafael Campo. Tegucigalpa, Universidad Doctor José Matías Salgado, sin año, 2 pp.

²⁶ "Carrera de Administración Pública". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, sin año, 3 pp.

²⁷ "Consideraciones Generales para el establecimiento de un Programa de Posgrado en Administración Pública en Honduras". Asociación Hondureña de Profesionales con Posgrado en Administración Pública y Colegio de Profesionales en Administración Pública de Honduras, febrero, 1989, 7 pp.

especialidad de dos años lectivos, en tanto que en Jamaica se ofrece un curso de dos años denominado Bachillerato en Ciencia de la Administración Pública y está bajo la conducción del Departamento de Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de las Indias Occidentales. En la Escuela Graduada de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, que ofrece la Maestría de Administración Pública con un año y medio de duración, y es la más antigua de Iberoamérica.

La labor universitaria se extiende a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela, Bolivia, República Dominicana y México.

Argentina

Argentina tiene un nutrido grupo de instituciones de enseñanza superior para la formación profesional de servidores públicos, todas de carácter público.

Los programas de formación son los siguientes: Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política; Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal; Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales; y Maestría en Administración Pública. Esta última, tal como lo adelantamos, ha estado a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de Buenos Aires.

La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política, es impartida por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Dicha facultad fue instituida en 1958 con la categoría de Instituto de Estudios Políticos y Sociales. El rango de Facultad lo adquirió en los años 70, pues antes tuvo el estatuto de Escuela. La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política fue creada en 1970, con un perfil curricular que tiene una inclinación humanística y científica. El plan de estudios consta de cinco años.²⁸

La Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal, está a cargo del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), fundado en 1984. Dio inicio en 1988 a sus actividades docentes a través de un curso sobre *Policies* públicas. En 1989 inauguró una Maestría titulada Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Mu-

²⁸ Elkin, Jorge y Aníbal Patroni, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina*, Buenos Aires, 1990, 168 pp.

nicipal.²⁹ Su propósito es múltiple: forma a funcionarios gubernamentales, consultores, docentes e investigadores. La inscripción se sujeta a postulantes con carreras profesionales de cinco años lectivos y el grado que ofrece es de Magíster en Administración Pública. Los métodos de enseñanza utilizados son la cátedra, seminarios, talleres y prácticas.

El currícula está integrado por dos ciclos formativos: ciclo general, integrado por las materias de administración pública, derecho, economía, y métodos y técnicas de trabajo profesional; y un ciclo de especialización en concentraciones terminales. El ciclo general consta de seis semestres, cada uno compuesto por cuatro o cinco materias. Entre éstas, destacan las relativas al análisis de *Policies* públicas y tecnologías de gestión, así como el taller de tesis y las prácticas de servicio que constan cuatro semestres. Por su parte, el ciclo de especialización está compuesto por cuatro especializaciones: gestión administrativa gubernamental; administración de políticas de salud; y administración del desarrollo urbano y regional.

El Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales ha sido uno los posgrados más importantes de Iberoamérica y también es impartido en la Universidad Nacional de Cuyo, entre la citada Facultad de Ciencias Políticas y la Facultad de Ciencias Económicas. Tiene su origen en el *Proyecto Cuyo*, signado en 1968 por la OEA y los Gobiernos de las Provincias de Mendoza y San Juan. Su objeto es la formación en alto nivel para la gestión de organizaciones públicas y se cursa en cuatro años lectivos mediante un sistema cronológico trimestral. El título que ofrece es el de Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales, y sólo admite egresados de carreras universitarias de cinco años lectivos como mínimo.³⁰

Hacia 1997 se estaba llevando a cabo un proceso de reforma de la Maestría, con la participación de autoridades, profesores y alumnos. Dentro de la agenda de trabajo, destacan los siguientes aspectos de modernización curricular: la necesidad de fortalecer el propedéutico como un mecanismo de nivelación y homogeneización, además de impulsor del trabajo conjunto y multiprofesional; alargamiento de las terminales que coronan al *Magíster* (Administración de Recursos Naturales y del Ambiente, Administración de la Educación y

²⁹ "Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Municipal". Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdob, 1989, 36 pp.

³⁰ "Programa de Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 1989-1990.

Administración Sanitaria, entre otras), tanto en contenidos como en créditos; supresión de los seminarios que contienen temas de administración de negocios privados, en perjuicio del conocimiento en administración pública, objeto del *Magister*; reforma de la pasantía que se efectúa durante un mes, para que se verifique en lugares diferentes a donde labora el alumno; y la unificación de la conducción del mando del *Magister*, compartido con la Facultad de Ciencias Económicas.

Con el propósito de evaluar al primer programa del Magister en Organizaciones Gubernamentales, sus autoridades efectuaron una encuesta entre los alumnos de la que brotó un caudal de valiosa información.³¹ El programa captó en su origen a una matrícula de 190 inscritos, de los cuales lo concluyeron 80, es decir, poco menos de la mitad. Hay que enfatizar que no se contó con becas ni subsidios para los cursantes, que cubrieron los costos de su peculio.

Una parte de la encuesta tiene una sección interesante, que se relaciona con las expectativas hacia el *Magister*, cuya valoración por parte de los estudiantes fue elevada, y por lo tanto, muy edificante para su futuro. Por cuanto a la adquisición de nuevos conocimientos, las calificaciones se dividieron entre alto y moderado, lo que invitó a reflexionar sobre la necesidad de innovar el temario del currícula. En lo referente a la obtención de herramientas para la solución de problemas concretos de la administración pública, la calificación fue similar a la anterior por lo que, con miras a la profesionalización del servicio público, es recomendable la adición de talleres, prácticas profesionales y estudios de caso. La discusión de problemas tuvo una elevada calificación, igual que la interacción de profesiones diversas.

También se evaluaron los contenidos de los cursos, particularmente lo relativo a la información depositada, las novedades que entrañaron, la reflexión sobre temas de interés para la administración pública y el planteamiento de nuevas perspectivas. En lo general, las calificaciones se repartieron entre lo alto y lo moderado, lo que propició las sugerencias en el sentido de introducir innovaciones en dichos contenidos con miras a la segunda versión del *Magister*. Igual calificación moderada mereció el apartado de métodos de enseñanza, para los cuales es recomendable la adopción de otros sistemas, tales como el estudio de caso y el seminario.

³¹ "Encuesta a los alumnos cursantes del Magister en Organizaciones Gubernamentales", Mendoza, Argentina, 1992.

El currícula del Magíster en Organizaciones Gubernamentales está configurado en tres ciclos: nivelación, formación y especialización. En el primero, que funge como propedéutico, existe el seminario de teoría general de la organización que, de conformidad con el diseño original del plan de estudios, debía dedicarse al análisis de las organizaciones. El ciclo de nivelación debería incentivar el trabajo multiprofesional para alumnos provenientes de profesiones diversas, incluyendo a los graduados en Administración Pública de la propia Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pues unos y otros se auxilian en las materias de su respectivo dominio. Falta, sin embargo, un seminario general de *Policies* públicas para fortalecer a otros seminarios dedicados al estudio del gobierno y facilitar la buena marcha de las especializaciones terminales.

Las Especializaciones son el corolario de la Maestría, constituyen ocho concentraciones terminales diversificadas: Administración de Recursos Naturales y del Ambiente; Administración de Comunicaciones Sociales; Administración de la Educación; Administración del Trabajo Social; Administración Financiera del Sector Público; Administración Sanitaria; Administración de Empresas del Estado; y Administración Municipal.

Dentro del cúmulo de materias que integran a las especializaciones terminales, destaca la referente al análisis y evaluación de *Policies*, que les sirve de culminación como ámbitos de acción de la gestión pública.

Para terminar, debemos patentizar que el ciclo de formación evidencia la falta de actividades aplicadas, motivo por el cual es patente la ausencia de talleres y prácticas profesionales que fortifiquen el trabajo colectivo y el desarrollo de actividades complementarias, tales como círculos de lectura y tutorías especiales.

No podemos terminar este apartado sin comentar que el Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas, dependiente de la Universidad del Plata, ha organizado un Posgrado en Administración Pública de dos años lectivos, en tanto que la Escuela Superior de Administración Pública del Consejo General de Educación ofrece el título de Técnico Superior en Administración Pública, de tres años de duración, y la Licenciatura en Administración Pública de cinco años. Por su parte, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral preparó un proyecto de Maestría en Administración Pública.

Hay que destacar el proyecto en curso de formación del Doctorado en Administración Pública a cargo del Instituto de Investigación y Formación en

Administración Pública, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba.³² El Doctorado ha sido proyectado en tres ciclos: integración y nivelación; seminarios de doctorado; elaboración de la tesis. El primer ciclo está orientado a la homogeneización de posgraduados en Administración Pública o en disciplinas sociales afines, en tanto que el ciclo de tesis consiste en un sistema de monitoreo académico y metodológico de los candidatos al grado. El ciclo de formación doctoral, finalmente, está integrado por seminarios obligatorios y seminarios optativos: los primeros incluyen a materias tales como sociología política; *Policies* públicas; y teoría de las organizaciones públicas. El número de seminarios optativos, por su parte, lo integran las asignaturas siguientes: gestión pública, reforma del Estado y calidad de los servicios; gestión pública y *Policies* de desarrollo sectorial, urbano y regional; poder local, *Policies* públicas y ciudadanía; redes organizacionales locales; *Policies* de privatización y desregulación.

Brasil

En el Brasil, la formación de servidores públicos está muy desarrollada y diversificada, y se lleva a cabo preferentemente por medio de programas de graduación y de maestría impartidas en sus distintas universidades e instituciones de enseñanza superior.³³

Los programas de formación son los siguientes: dos Cursos de Graduación en Administración Pública; un Curso Intensivo de Posgrado en Administración Pública; dos Cursos de Maestría en Administración Pública; tres Maestrías en Administración Pública; un Curso de Administración Postal; un Programa de Desarrollo Gerencial para la Administración Pública; y un Curso de Política Pública y Gestión Gubernamental, del cual tratamos páginas arriba.

El curso de Graduación en Administración Pública se remonta a 1969 y es impartido bajo un convenio signado entre la Escuela de Administración de Empresas y el Gobierno de São Paulo, con objeto de capacitar a los funcionarios del Estado. Está integrado por ocho semestres y entre sus asignaturas destacan materias tales como la referente a directrices gubernamentales. Por

³² "Doctorado en Administración Pública", Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, 1996.

³³ Saravia, Enrique, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, abril, 1991, 43 pp.

su parte, el Curso de Graduación en Administración Pública es impartido por la Universidad de Brasilia y consta de nueve períodos integrados por un número diverso de materias. El período noveno es una pasantía supervisada, que se realiza en organismos de la administración pública.

La Escuela de Administración de la Universidad de Bahía cuenta con el Curso de Maestría en Administración Pública de la Universidad de Bahía, que constituye otro de los frutos de la cooperación con los Estados Unidos.³⁴ El curso se inició en 1959 y para 1964 ya contaba con el apoyo del Centro de Estudios Interdisciplinarios (en aquél entonces Instituto de Servicio Público). Su enfoque es la capacitación para administrar organizaciones públicas y programas de interés social y comunitario, y la enseñanza de la administración pública. El Programa de Maestría consta de cuatro núcleos: nivelación, básico, instrumental y de aplicación. La Maestría tiene tres líneas de investigación: gestión pública y políticas de desarrollo sectorial, urbano y regional; gestión de organizaciones públicas y de participación popular; formación y capacitación de administradores. La primera línea investigativa tiene tres programas: políticas públicas y gestión urbana; gestión de servicios públicos; política y gestión del desarrollo industrial, desarrollo agrícola y similares. La segunda línea contiene tres programas: análisis de modelos de gestión local y regional; y participación popular y modelos reivindicativos. La tercera, finalmente: evaluación de cursos de graduación en administración pública; y modelos para capacitación de sectores públicos locales y regionales.

Está operando otro Curso de Maestría en Administración Pública, que es impartido por la Universidad de Brasilia. Este Curso culmina en dos áreas de concentración: Planeamiento del Sector Público y Política y Estrategia Empresarial (Empresas Públicas). La Escuela de Administración de Empresas de São Paulo tiene a su cargo una Maestría en Administración Pública, que está dividida en dos concentraciones terminales: Administración y Finanzas Públicas; y Economía y Finanzas Públicas.

Finalmente, existe una Maestría en Administración Pública dependiente de la Universidad de Santa Catarina. Bajo la responsabilidad de la Universidad Federal de Santa Catarina, esta Maestría fue inaugurada en 1978 con el objeto de desarrollar una mentalidad administrativa crítica y renovada, y capacitar a investigadores y administradores destinados al magisterio superior y las enti-

³⁴ "Curso de Macstrado en Administraçao Pública". Universidad de Federal da Bahia, Salvador, 1988, 4 pp.

dades públicas y privadas. Ofrece tres áreas de concentración: Políticas y Planeamiento Gubernamental; Organización y Gestión; Política y Planeamiento Universitario. Esta última tiene dos núcleos de investigación: Análisis y Planeamiento e Investigación en Organizaciones, e Investigación y Estudios en Administración Universitaria. Su duración es de dos semestres. Esta última está formada por cuatro grupos de asignaturas: de nivelación, del núcleo básico, de la concentración misma y del medio instrumental, además de los Seminarios de Administración. Destacan los cursos de *Policies Públicas* en el área de concentración.

Tal es, en lo general, el mapa participativo de las universidades brasileñas en la profesionalización del servicio público del país; al cual debemos añadir la Escuela Brasileña de Administración Pública, de la que trataremos en un capítulo posterior.

Chile

La República de Chile dispone de tres pregrados en Administración Pública, todos ellos de cinco años lectivos. El primero lo conduce el Instituto de Ciencia Política dentro de la Universidad de Chile, una institución pública donde se imparte un pre grado en Administración Pública y un breve pos-título de dos meses sobre la misma materia con menciones terminales.³⁵ Este pre grado fue diseñado con base en la idea de formación profesional progresiva, está constituido por una primera etapa de 375 unidades docentes que ofrece el grado de Bachiller, proseguida por otra más que suma otras 486 unidades y que deriva en el título de Administrador Público.³⁶

La Universidad Central, una institución privada, está a cargo del segundo pre grado, por medio de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Facultad del mismo nombre, en tanto que el Instituto Profesional de Osorno del tercero.³⁷

³⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Instituciones de Formación e Investigación en Gestión Pública*. Caracas, 1990. Tres volúmenes y tres adendas. Volumen I.

³⁶ "Decreto número 004848, de diciembre 23 de 1982, por el que se aprueba el Reglamento del Plan de Estudios del Programa de Bachillerato en Administración Pública y la Carrera en Administración Pública. Santiago, Universidad de Chile. 1982. 15 p. *Anales de la Universidad de Chile*. Descripción de Carreras y Programas Académicos: Administración Pública, Santiago, sin año, pp. 743-753.

³⁷ "Decreto número 697, de julio 17 de 1989, por el cual se aprueba el Reglamento y Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública". Instituto Profesional de Osorno, Chile, 1989, 9 p.

Recientemente fue establecida la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es "formar un profesional altamente capacitado para intervenir en los organismos del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas, como parte de las programas de desarrollo; y para desempeñar a lo largo de su carrera profesional, posiciones políticas, ejecutivas, técnicas, y de asesoría en los diferentes niveles jerárquicos de las organizaciones y sistemas gubernamentales y administrativos, tanto en el ámbito del Gobierno y administración central como regional y local".³⁸ La Carrera es impartida por la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de Universidad de Lagos, fundada en agosto de 1993, y es por lo tanto una de las más jóvenes dentro de la región iberoamericana.

El programa consta de 10 semestres lectivos y otorga el título de Administrador Público, con el grado académico de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas.

La carrera aspira a que los alumnos comprendan las ideas del desarrollo socioeconómico, y que las relacionen con las concepciones políticas y administrativas de la dirección del Estado. Se plantea el que detecten los requerimientos de cambio y progreso provenientes de la administración pública misma y del medio en que se desenvuelve. Del mismo modo, tiende a que los estudiantes se constituyan en un elemento dinámico que motive e impulse los cambios que se estimen necesarios, y que reconozcan problemas particulares de la administración pública, y en especial aquellos que están relacionados con la gestión administrativa del sector público. Con base en estos objetivos de formación profesional para el servicio público, el Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas estará en condiciones de asumir funciones de asesoría y ejecución, tanto en organismos de carácter internacional, regional o local, con énfasis en sus órganos de promoción y desarrollo económico y social.

El currícula de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas se orienta a proporcionar los conocimientos necesarios en las ciencias y técnicas de la administración pública, y las ciencias sociales, particularmente, las ciencias políticas, económicas y jurídicas, así como en disciplinas cuantitativas.

El primer semestre está integrado por las asignaturas teoría de la administración, matemática I, sociología, introducción al derecho. El segundo por teoría de la organización, matemáticas II, derecho constitucional, y psicología

³⁸ "Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas". Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile, 1996.

social y del trabajo. El tercero por administración pública II, estadística I, derecho administrativo I y contabilidad. El cuarto semestre por las materias de economía I, estadística II, derecho administrativo II y contabilidad II. El quinto semestre por economía II, administración pública II, computación I, ciencias políticas I y derecho administrativo III. El sexto semestre lo integran economía internacional, computación II, administración de recursos Humanos I, ciencias políticas II, y métodos y técnicas de investigación. Por cuanto al séptimo semestre: ciencias políticas III, administración de recursos humanos II, racionalización organizacional, hacienda pública, y relaciones públicas y comunicaciones. El octavo lo componen ciencias políticas IV, administración pública III, contabilidad pública, diseño y formulación de proyectos, y relaciones laborales y seguridad social. El noveno: evaluación y administración de proyectos, gerencia pública, planificación y control de gestión, organismos y relaciones internacionales, y formulación y evaluación de políticas públicas. Finalmente, el décimo semestre está destinado a la práctica profesional y al examen de título y grado.

Perú

En Perú, la formación de servidores públicos dentro del sistema de educación superior se restringe a la enseñanza de algunas materias de administración pública en las Licenciaturas de Administración de empresas privadas. En la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Mayor de San Marcos se imparte la Licenciatura en Administración, dentro de cuyo currícula hay cinco asignaturas relativas a la formación de servidores públicos: derecho público, economía política, principios de contabilidad gubernamental, administración tributaria, administración aduanera, administración municipal y administración de organismos públicos, y derecho laboral. Caso idéntico es la Universidad Nacional Federico Villarreal, donde las materias son: administración pública, legislación tributaria y legislación laboral. En la Universidad del Pacífico, por su parte, son las siguientes: contabilidad pública, administración pública y derecho tributario, y en la Pontificia Universidad Católica del Perú: legislación laboral, legislación tributaria, administración pública, finanzas públicas y contabilidad nacional.³⁹

³⁹ Ruiz Carrillo, Jorge y Gloria Castillo, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Perú*. Noviembre, 1990, 394 pp.

Resulta obvia la interpretación conclusiva de los autores del diagnóstico citado, que "en ninguna Facultad de las universidades peruanas se forman gerentes públicos, más bien el currícula está muy orientado hacia la empresa privada (negocios)".

En la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Piura ha preparado un Proyecto de Maestría en Administración Pública. El proyecto tiene ya una gran cantidad de trabajo acumulado, tanto el realizado por la Comisión de la Universidad de Piura, como por la asesoría dispensada por la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

El proyecto original tenía una marcada propensión a valorar un perfil curricular basado en *Policies Públicas*, pero de manera meramente declarativa y que sin que los contenidos temáticos lo justificaran, pues sólo dos de sus seminarios se refieren a ellas. Dicho proyecto contempla un propedéutico dentro del currícula y materias tales como análisis de políticas públicas, modelos de política pública y economía administrativa. La Universidad de Piura llenará un gran vacío en la formación de servidores públicos en Perú.

Costa Rica

Costa Rica cuenta con una variedad de instituciones dedicadas a la formación de servidores públicos de elevada calidad, tanto nacionales como internacionales.

En la región centroamericana destaca el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en San José, del cual trataremos en un capítulo posterior. Dentro del ámbito doméstico, en Costa Rica sobresale la Escuela de Administración Pública (EAP), una de las mejores en Iberoamérica, que fue creada en mayo 10 de 1956 como parte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con apoyo económico y profesoral del exterior. En el seno de la Escuela, merece especial mención el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), fundado en julio 11 de 1977 con el objeto de estudiar, capacitar e investigar sobre la materia de personal, así como desarrollar a los servidores públicos.⁴⁰

El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) también imparte cursos en administración pública. Es una institución multinacio-

⁴⁰ Gávea, Iveta, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Costa Rica.*, septiembre, 1990, 53 pp.

nal no-lucrativa dedicada al estudio, investigación y asesoría en el campo de la administración de empresas privadas en Centroamérica, que es asistida por la Escuela de Negocios de Harvard y tiene apoyo financiero de la Agencia de Desarrollo Internacional. Inició sus actividades docentes en 1964. La enseñanza de la administración pública tiene dos modalidades: como Área de Concentración de la Maestría en Administración de Empresas y el Programa de Alta Gerencia; y como Programas Específicos de Gerencia Pública Avanzada para Líderes de Partidos Políticos, de Desarrollo Institucional y el Programa de Salud con OPS. El diseño de estos cursos de Gerencia Pública está orientado al análisis del proceso decisorio, y diseño e implementación de proyectos y programas en el sector público. Como se estila en Harvard, aquí también los métodos de enseñanza son los casos y los ejercicios para detectar las debilidades e identificar las fortalezas de las técnicas de diseño, de programación y de organización.

Destaca el Programa de Gerencia Pública Avanzada para Líderes de los Partidos Políticos, encaminado a capacitar a dirigentes políticos para la asunción de las funciones gubernamentales. Además de la noción de "capacitación gerencial", hay otra que fundamenta el currícula: "capacitación democrática". El Programa familiariza a los inscritos en los procesos jurídicos del Gobierno, en el desarrollo de las organizaciones y en las técnicas de programación, presupuestación, control y contabilidad públicos, así como en la decisión y la evaluación, y desarrolla habilidades de negociación. En los contenidos temáticos encontramos al análisis político, la formulación de políticas nacionales, gerencia de recursos públicos, y estrategia e implementación de políticas. En su seno se desenvuelven seminarios específicos para dirigentes promovidos en instituciones gubernamentales, para líderes promovidos como administradores municipales o alcaldes de ciudades, y parlamentarios de la Región Centroamericana.

El último es muy interesante, pues, además del temario gerencial, se profundiza en problemas propiamente parlamentarios como los referentes a la noción misma de Parlamento y su papel como centro de negociación y control, así como en las técnicas parlamentarias y técnicas de negociación. El Seminario de alcaldes los capacita, entre otras materias, en las relativas a la formulación de presupuestos y la contratación administrativa.

El CICAP imparte un Diplomado en Administración Aduanera, y programas cortos de formación para el servicio público, tales como de Técnico en Empresas Públicas, Técnico en Administración Bancaria y Técnico en Admi-

nistración Postal. Hay que destacar que su función primordial, la consultoría y la impartición de cursos cortos, es de las más prominentes en Iberoamérica. Una de sus tareas más interesantes es la formación específica que brinda al través de carreras cortas, las cuales pueden ser un modelo de formación de gerentes públicos alterno a los programas de pregrado y de grado.⁴¹

Entre sus cursos destaca el Diplomado en Administración Aduanera, dedicado a servidores públicos del Ministerio de Finanzas y bajo su patrocinio económico, que cuenta con asistencia técnica internacional. Actualmente se estudia la posibilidad de alargar su currícula de tres a cuatro años, para convertirlo en un Bachillerato. De menos extensión cronológica, pero de interés también, debemos consignar el curso de Administración Postal que se imparte con la asesoría de la Escuela de Administración Postal de Brasilia.

El Diplomado de Administración Aduanera, también a cargo del CICAP, fue fundado en 1978 e incluye asimismo a los funcionarios de las compañías aduaneras privadas. El currícula está integrado por 27 cursos, entre los cuales destacan los relativos a la Legislación aduanera, procedimientos aduaneros, mercelogía, aranceles de aduana y valoración aduanera. A la fecha, más de 100 personas se han graduado en este programa. Existe el proyecto de alargar este programa hasta nivel de Bachillerato, es decir, dotarlo de un estatuto de mayor contenido de formación profesional. Al respecto es recomendable meditar si, por su condición de especificidad, opcionalmente convendría formalizarlo como una carrera corta más que alcanzar la condición de Bachillerato, que tiene un carácter y un currícula de formación general. Por extensión, las carreras de Técnico en Administración Bancaria, Técnico en Administración Pública con énfasis en Bienestar Social y Técnico en Empresas Públicas, más cortas que un Diplomado, acrecentarían sus currícula al tenor de aquél otro. Actualmente el plan de estudios de éstas varía de 17 a 20 cursos, muy especializados en atención a los usuarios y su objeto de formación profesional concreta.

Un proyecto así conduciría a que el CICAP abriera un campo alterno de formación para el servicio público, de carreras cortas configuradas con planes de estudios específicos, cuyo desempeño sería en campos concretos de la administración pública. Para abrir espacios de desarrollo, estas carreras podrían ser consideradas bajo criterios de estudio de suficiencia académica y sus

⁴¹ Memoria 1991 de la Escuela de Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, San José, 1991.

currícula sumar porcentajes de créditos validados para el ingreso a la Licenciatura en Administración Pública, a partir del Diplomado o del Bachillerato, según la proporción de los créditos aceptados.

Dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, además de la Escuela de Administración Pública, existen otras Escuelas específicas donde se imparten las Carreras profesionales en Economía, Estadística y Administración de Empresas. La labor de la Escuela de Administración Pública es muy importante, tanto en el pregrado como en el posgrado, pues la enseñanza de la Administración Pública en la Universidad de Costa Rica es antigua, se remonta a mayo de 1956 cuando que se creó el Departamento de Administración Pública para agrupar a las materias que se impartían en la Carrera de Administración de Empresas. Su objeto es la formación de profesionales para el servicio público, pues aunque se trata de una institución universitaria, cumple esta función en ausencia de una escuela profesional de servicio público.⁴²

El plan de estudios de la Licenciatura en Administración Pública actual está vigente desde 1984 y su característica más relevante es su diseño encaminado a brindar fases sucesivas de formación integral, para preparar profesionales capaces de desempeñar funciones gradualmente más complejas. Los tres primeros años lectivos otorgan el Diplomado en Administración Pública, uno más el Bachillerato y otro más la Licenciatura. El currícula de este pregrado es uno de los más avanzados y puede ser un modelo de desarrollo curricular para otras escuelas universitarias. Su diseño de formación profesional progresiva, con reconocimientos universitarios en tres escalas de enseñanza, facilita la formación para el servicio público en atención a los requerimientos de dicho servicio. Para dar flexibilidad a los contenidos de los cursos aplicados, se les ha otorgado el título genérico de modulo profesional y están seriados, igual que el taller de integración. El objeto de este programa es "brindar fases sucesivas de profesionalización integral".⁴³

Sin embargo, existen algunas insuficiencias que conviene anotar. El diseño curricular de formación profesional progresiva, el punto más relevante del currícula, no tiene, sin embargo, un perfil debidamente distintivo entre el Diplomado, el Bachillerato y la Licenciatura; es decir, no se define explícitamente

⁴² "Escuela de Administración Pública". Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José, 1990, 13 pp.

⁴³ "Plan de Estudios de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Pública". Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, sin año, 8 pp.

cuál es el comportamiento profesional en cada grado de profesionalización ni se explica cuál es la agregación de capacidades adquiridas de uno a otro. Por lo tanto, tampoco se explica cuáles son los contenidos curriculares privativos de cada fase gradual de formación profesional, ni cuál es su distribución, papel que juegan y su secuencia.

Hay que recordar que cada etapa de formación tiene un sentido de integridad profesional que requiere un currícula completo, independientemente de su subsumisión a otra etapa de formación hasta alcanzar la Licenciatura, partiendo del Diplomado y pasando por el Bachillerato. Igualmente, es evidente la ausencia de asignaturas politológicas: no se estudia al Gobierno, los regímenes políticos ni a la administración pública comparada. Tampoco existe una materia de *Policies* públicas.

Aunque la Escuela de Administración Pública tiene como vocación y objeto formar a los servidores públicos del país, su Licenciatura no tiene actividades aplicadas, es decir, el currícula carece de talleres, prácticas profesionales y pasantías en el sector público. Al respecto es aconsejable su inclusión de conformidad a los tres grados de formación profesional progresiva y, utilizar el servicio a la comunidad tal como lo prevé la legislación universitaria, para desenvolver las pasantías. Es por medio de estas actividades académicas aplicadas como se puede sustentar, más efectivamente, la formación gradual de servidores públicos en el pregrado.

Como es de esperarse en una institución universitaria, el posgrado tiene un fuerte acento académico. Sin embargo, el énfasis en la academia reposa en trabajos de investigación, pero sin contar todavía con una institución apropiada.⁴⁴ Del mismo modo, los trabajos investigativos carecen del apoyo de labores tutorales, indispensables a este objeto. Es esperable la creación de un Instituto de Investigaciones dentro de la Facultad, que realice las tareas de investigación que debiera efectuar el CICAP, ahora muy ocupado en las importantes faenas de capacitación y formación en carreras cortas. Este Instituto, indispensable en una Escuela del rango y trascendencia de la del caso, apoyaría un adecuado sistema tutorial para la Maestría y daría sustento a los trabajos que se proyectan a la creación del Doctorado en Política y Gobierno, que se impartiría entre la Escuela y la Facultad de Ciencias Jurídicas. Hay que añadir que en este

⁴⁴ Este énfasis en los trabajos de investigación es patente en el documento titulado "Programa de Maestría en Administración Pública". *Informe solicitado por el Consejo del Sistema de Estudios de Posgrado*. Universidad de Costa Rica, San José, 1989, 105 pp.

momento, se halla muy avanzado un proyecto de Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas, que también se beneficiaría de las labores de un Instituto de esta naturaleza.⁴⁵

Con respecto al currícula de la Maestría en Administración Pública, sus contenidos están entre los más avanzados en Iberoamérica. En su seno encontramos seminarios relativos a la administración pública, política económica, análisis de *Policies* públicas y toma de decisiones, administración de proyectos y política y administración pública, entre otras, además de un propedéutico donde se enseña ciencias sociales, economía y estadística. La insuficiencia, por otra parte, es visible en la espina dorsal del currícula integrado en serie por: metodología de la investigación, taller de metodología de la investigación y tres talleres de preparación de la tesis de grado, cuyo diseño es propio del doctorado, no de la maestría, y sobre todo de aquella maestría que aunque universitaria no tiene relación próxima con la formación de servidores públicos pues, además de lo anotado, carece de una pasantía en el sector público y otros componentes curriculares de no menos valor.⁴⁶

Se debe, por consiguiente, redefinir el papel de la investigación en función del objeto de la Maestría y del perfil profesional del servidor público, en particular con referencia a su papel. Hay que enfatizar que la Escuela efectivamente tiene una fuerte vinculación con el sector público, tanto por medio de cursos de capacitación, como de formación mediante carretas cortas y pregrado. Esta redefinición necesita considerar que la investigación debe orientarse a dar elementos formativos del servidor público por cuanto a capacidad creativa y crítica, y hacerle comprender el valor y utilidad de los procedimientos científicos para la formación de la política del Gobierno y la toma de decisiones; pero no para producir conocimiento, labor del doctorado. Por extensión, conviene revalorar la organización curricular de los cursos destinados a la investigación, su cuantía en créditos y el sentido de la investigación misma, más hacia la aplicada que a la básica, para la solución de los problemas de la administración pública y el fortalecimiento de la docencia.

⁴⁵ "Programa de Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha. 20 pp. El proyecto cuenta con la colaboración académica y material de la Universidad de Sherbrooke, del Canadá.

⁴⁶ "Programa Regional de Maestría en Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha. 18 p. "Sistema de Estudios de Posgrado". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha, 4 pp.

República Dominicana

En la República Dominicana funciona la Maestría de Administración Pública, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Su objeto es preparar para la investigación y el análisis del comportamiento de las organizaciones modernas, consta de dos años lectivos y está integrada por 12 cursos.⁴⁷ Su currícula comprende seminarios sobre organización y procesos gerenciales, contabilidad financiera, derecho administrativo y otros más, similares al de las maestrías de la región. Destaca especialmente el seminario de gerencia de programas, que se encamina a la formación en toma de decisiones, dirección y planificación, así como el de *Policies* públicas.

Tal es, en trazos muy generales, la panorámica universitaria referente a la formación de servidores públicos a través de las instituciones de enseñanza superior.

⁴⁷ "Programa de Maestría en Administración Pública". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Sin año, Santo Domingo, 3 p. "Maestría en Administración Pública". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, sin año, Santo Domingo, 10 pp.

Capítulo XVI

EL UNIVERSO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LAS CORPORACIONES PROFESIONALES

La formación profesional de los servidores públicos es una actividad realizada por los gobiernos a través de sus escuelas, lo mismo que de los planteles universitarios. Dicha formación también ha sido una ocupación de instituciones de interés público, pero cuyo estatuto formal toma la modalidad de corporación profesional o asociación civil. Con frecuencia, el cobijo organizativo general toma la forma de fundación con el propósito de hacer que los recursos con los que se nutre la vida de esas entidades se realice por medio de patronatos que administren los subsidios públicos, o bien, hagan lo necesario para generar ingresos propios.

Estas formas de sociedad están integradas por un conjunto de miembros que con frecuencia son profesantes de la misma carrera universitaria, o son colegas de ocupación profesional, y que a través de ella realizan actividades que son objeto de interés asociativo. Por consiguiente, las funciones de una corporación profesional o una sociedad civil son desarrolladas exclusiva o preferentemente por sus miembros.

Ambos tipos de entidades constituyen congregaciones de cultura administrativa dotada con fines públicos, que están abierta a una variedad de corrientes

de pensamiento y que excluye la militancia partidista. En su seno, los miembros que las integran asumen la tarea de crear conocimiento, divulgarlo con la palabra o la pluma, e impartir cátedra magistral, así como brindar asistencia técnica y consultoría a los organismos de la administración pública.

Tanto las corporaciones profesionales, como las asociaciones civiles, tienen como actividades centrales la producción y difusión del conocimiento, la promoción de reuniones académicas, y la prestación de consultoría y asistencia técnica. Por esta razón, la enseñanza suele ser una actividad extensiva a su objeto, o con un carácter supletorio cuando los planteles universitarios o las escuelas de funcionarios no la desarrollan, o lo hacen parcial o imperfectamente. La formación, sin embargo, puede ser la tarea primordial y deliberada de una de estas entidades y el estatuto de asociación civil se diseña para sustraerla de los vaivenes que suelen afectar a las organizaciones públicas. Esa es la razón por la cual existen asociaciones civiles de interés público, regidas bajo el derecho privado.

Para fines de esta obra, atendiendo una fórmula conceptual dispensada a la entidad que personifica típicamente las ideas anteriores: el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido, las asociaciones civiles y las corporaciones profesionales son definidas como *sociedades de estudio*. Otro ejemplar relevante y principal de este tipo de entidades, como el Instituto mencionado, es la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública —fundada en 1940—, que congrega a los académicos muy distinguidos y edita una de las revistas más consultadas mundialmente: Revista de Administración Pública (*Public Administration Review*).

Aquí trataremos también a las escuelas particulares que forman en sus aulas tanto a servidores públicos, como a funcionarios privados, pero que no tienen fines de lucro.

Sociedades de estudio que forman servidores públicos

La corporación profesional típica, más representativa y más antigua, es el Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña. En la época en que ya estaba activo, hacia mediados de los años treinta, en Budapest operaba también su gemelo: el Instituto de Administración Pública de Hungría; y en Berlín lo hacía el Instituto de Economía y Administración, cuyo objeto era aplicar los

principios de la teoría de la organización al trabajo cotidiano de las oficinas públicas.¹

Hoy en día, el Instituto de Dirección Pública de Francia, con estatuto de sociedad civil bajo régimen privado, desarrolla tareas docentes que se ciñen a ofrecer una variedad de cursos, así como seminarios dirigidos a altos funcionarios públicos y mandos medios.²

En Canadá está activo el Instituto de Administración Pública, una entidad privada sin fines de lucro, dedicada a la organización de seminarios y coloquios para el intercambio de ideas e información entre personas interesadas en el campo de la administración pública; así como diseñar casos de estudios, simulaciones y bibliografías, dedicadas a la formación de servidores públicos.³ En el campo de la divulgación del saber, destaca la producción de la *Revista Canadiense de Administración Pública*, así como de un boletín y libros; y dispone de un centro de documentación.

También en los Estados Unidos existe un Instituto de Administración Pública, una entidad privada sin fines de lucro que ofrece cursos de capacitación en las universidades estadounidenses y de otros países. Publica boletines, e informes técnicos y de investigación.⁴

Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña

En el Reino Unido los servidores públicos se organizaron tempranamente en la Sociedad de Servidores Civiles. Esta misma Sociedad, de manera igualmente temprana, dio origen al Real Instituto de Administración Pública (RIAP).⁵

La Sociedad de Servidores Civiles, que fue creada por funcionarios *senior* que nutrieron a la Clase Administrativa, fue formada a imagen de la Asociación Médica Británica y otros cuerpos similares que estaban proliferando en el país. En su seno, un pequeño número de miembros que aspiraba al reconocimiento de su estatuto profesional, en 1922 establecieron al Instituto con la finalidad

¹ White, Leonard, "The Meaning of Principles in Public Administration". Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. Russell and Russell, New York, 1967 (1936), p. 23.

² Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, p. 123.

³ *Ibid.*, p. 99.

⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁵ Notiage, Raymond and Freida Stack, "The Royal Institute of Public Administration: 1922-1939". London, *Public Administration*, vol. 50, 1972, pp. 281-305.

primigenia de brindarles cursos breves y así perfeccionar su desempeño. El Instituto serviría de casa de estudios para el desarrollo del servicio civil nacional y local, promovería el estudio de la administración pública y, principalmente, a través de sus labores, el servidor civil tendría un reconocimiento profesional efectivo.

Las lecciones habían comenzado desde 1920, antes de la creación del Instituto, arrancando con las pláticas referentes al servicio civil mismo y que se titularon: *El Servidor Civil y su Profesión*. Sus expositores fueron Lord Haldane y Robert Morant.

El Real Instituto de Administración Pública constituye, desde su origen, un gremio profesional de servidores civiles derivado de una corporación laboral. En este sentido, su objeto primigenio y permanente ha sido desarrollar y conservar las tradiciones del servicio civil británico, y promover sus intereses profesionales. Se trata, en suma, de la asociación profesional de administradores públicos más antigua y conspicua del orbe. A través del Instituto se promueve la eficiencia del servicio gubernamental y se orienta a la opinión pública sobre su desempeño. Ha sido igualmente un centro de acopio de información del estado del arte en el servicio público en otros países, para propiciar el desarrollo tecnológico del servicio civil británico.

De conformidad con la idiosincrasia británica, la idea original del Instituto había sido precedida por otras lecciones, ofrecidas por William Beveridge en el invierno de 1920-1921, donde su planteamiento central fue el desarrollo de las habilidades y las cualidades de los servidores civiles. Según el catedrático, la administración era un arte similar a la ingeniería y la arquitectura. Así, el concepto profesional del RIAP fue definido nítidamente desde un principio, declarándose de manera tácita que su opinión no significaba una expresión corporativa en asuntos políticos, sino la manifestación calificada de argumentos profesionales en temas de administración pública, de modo similar a como lo hacía la Sociedad de Ciencias Jurídicas en cuanto a derecho y la Sociedad de Arquitectura con respecto a construcciones.

El RIAP fue diseñado fuera de criterios parroquianos y se abrió generosamente a los servidores públicos de la India y otras colonias británicas de entonces, así como a otros países, e incluso a los organismos internacionales.

En contraste a la arraigada tradición práctica del Reino Unido, el Instituto fue creado como un ámbito de desarrollo de la ciencia de la administración pública, cuya mejor muestra es la célebre revista *Administración Pública*. Entre sus labores, junto con el apego al desarrollo profesional de la práctica

administrativa, se estimuló en las universidades británicas el estudio de la economía, derecho constitucional, historia y ciencia de la administración pública. También ha mostrado interés por el desarrollo de los principios de la administración pública en los países democráticos.

Una de las estrategias principales del RIAP fue establecer y reforzar la agremiación profesional de servidores civiles locales en Agrupaciones Regionales, que hacia 1925 existían en Birmingham, Bristol, Edimburgo, Glasgow, Leeds, Bradford, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham y Sheffield. Esta estrategia se extendió hacia las colonias británicas y en 1932 fructificó con la creación del Grupo Regional de Burma, y en 1936 en Rodesia. Posteriormente se formaron grupos similares en Victoria y Australia.

Con el objeto de dar difusión a los trabajos de las reuniones del Instituto, así como ofrecer un espacio a plumas interesadas en la ciencia de la administración pública, en 1923 fue fundada *La Revista de Administración Pública*, que en 1926 se comenzó a llamar sencillamente: *Administración Pública*. En su origen, la revista fue procesada por la imprenta de la Universidad de Oxford, pero desde 1929 ha sido producida por el propio Instituto.

De antaño, el Instituto ha sido un respetable centro de promoción de la investigación en administración pública y entre sus plumas relevantes destaca William Beveridge, quien fue director de la Escuela de Economía de Londres, así como uno de los más respetados académicos británico. E.N. Gladden, quien escribió un trabajo sobre el ingreso al servicio civil. Graham Wallas, otro estudioso destacado, fue miembro activo del Instituto.

El Real Instituto de Administración Pública no es un plantel de enseñanza, pero desde 1926 auspició un Diplomado en Administración Pública junto con la Universidad de Londres. Esta estrategia fue muy conveniente, pues esta corporación profesional no tenía los medios de enseñar por sí misma, sino más bien apoyar a los planteles que si lo estaban, tal como se apreciaba en el comité formado para el caso y conducido por el propio Wallas.

El currícula del Diplomado del Instituto contenía asignaturas tales como administración pública central y local, economía y finanzas públicas, y teoría política y social. Igualmente, de manera opcional se podía estudiar derecho constitucional inglés, economía inglesa e historia social desde 1760, e historia constitucional de Gran Bretaña desde 1763; o bien, estadística, historia y principios del Gobierno local y "administración social". El diplomado, que arrancó en 1927, se abrió a una amplia gama de matriculados.

Ideas como estas fueron bien recibidas y ese mismo año la Universidad de Manchester estableció su propio Diplomado, siguiéndole las Universidades de Leeds, Liverpool, Oxford, Sheffield, y Melbourne en Australia.

En el ámbito internacional, el RIAP se incorporó en 1930 a la Unión Internacional de Autoridades Locales y al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

En 1954, con la anuencia de la corona británica, el Instituto adoptó el calificativo de *Real* que lleva hasta nuestros días.⁶

Con base en su papel promocional del desarrollo de la ciencia de la administración pública y la innovación tecnológica, el RIAP fue uno de los focos de irradiación más poderoso de la organización y métodos, y la investigación de operaciones, realizando incluso labores de asesoría en provecho las dependencias gubernamentales.

Aunque no están dentro de sus fines las faenas docentes, esto no ha impedido el desarrollo de programas de formación junto con los planteles académicos. Hay que subrayar que dentro de este horizonte, el Instituto tiene en su haber la realización de cursos para los servidores municipales, en colaboración con la Asociación de Corporaciones Municipales. En realidad esta tarea no era nueva, pues de antaño el Instituto había establecido un Diplomado en Administración Municipal.

Hacia 1972, a falta de una escuela profesional de servicio público, no era insólito que en Gran Bretaña se pensara que el RIAP se convirtiera en un Colegio de Personal (*Staff College*) para la formación de los interesados en asuntos públicos, o bien, solamente para la preparación del servicio civil. Desde 1931, Sir Henry Bunbury había propuesto que fuera el Instituto el que estableciera los estándares y las pruebas para el ingreso al servicio civil, emulando a la Oficina Estadounidense de Investigación (*American Research Bureaux*), que se ocupaba principalmente de especificar el trabajo de investigación, estudio e indagación para las autoridades públicas. Igualmente, el RIAP podría proveer la formación a los propios servidores civiles.⁷

Sin embargo, el Instituto decidió acertadamente no transformarse en escuela profesional de servicio público, porque dejaría de ser una congregación profesional, y así mantener su idea primigenia de ser una *sociedad de estudio*,

⁶ Nottage, Raymond, "The Royal Institute of Public Administration: 1939-1972", *Public Administration*, vol. 50, London, 1971, pp. 449-445.

⁷ *Ibid.*

como la concebía el mismo Bunbury. Dentro de su perspectiva primigenia, continuó con su devoción a favor de la producción y divulgación del conocimiento y la experiencia. Como gremio profesional de servidores públicos continúa integrado por personas interesadas en desarrollar métodos que mejoren la dirección de los servicios públicos, se mantiene económicamente con las cuotas de sus miembros y son ellos los que le ofrecen toda su energía y trabajo. Sus fuentes financieras provienen tanto de miembros individuales, como de miembros corporativos, logrando de tal modo un equilibrio entre capacidad de vida e independencia.

En la actualidad, el Instituto está dedicado preferentemente a realizar actividades de investigación, principalmente sobre administración pública, hechura de *Policies* públicas y administración del sector público.⁸

Sin embargo, tiene a su cargo varios cursos de capacitación, entre lo que debemos mencionar los siguientes: Dirección y Desarrollo Nacional, Dirección Avanzada del Gobierno, Administración del Sector Público, Administración de Proyectos, Dirección Financiera del Gobierno, Sistemas de Dirección Informática y Sistemas de Control Administrativo.

Se trata de cursos breves, de cuatro a doce semanas que se dictan anualmente, y cuyos usuarios son altos funcionarios de la administración pública británica.

Entre sus frutos más eminentes por cuanto a difusión, debemos recordar la revista *Administración Pública*, a la que hay que agregar otra más titulada: *Administración Pública y Desarrollo*, así como un boletín y la publicación de libros.

Instituto Nacional de Administración Pública de México

De manera similar a su Real ancestro, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una asociación civil creada con el objeto de promover el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México. Tal como se expresó en el primer número de la *Revista de Administración Pública*, publicada en marzo 1956, "la creación del Instituto de Administración Pública, en fecha reciente, respondió a una evidente necesidad: el congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios".⁹

⁸ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 129.

⁹ Memoria INAP 1955-1990. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 13.

El INAP fue fundado en febrero 17 de 1955 por un conspicuo grupo de juristas y economistas, cuya ocupación principal era el servicio público.

Tal como es apreciable por su móvil primigenio, el INAP es una *sociedad de estudio*: debe realizar tareas de investigación encaminadas a producir conocimiento sobre los problemas de la administración pública mexicana, así como en ámbito internacional, y difundirlo y promover su intercambio nacional y en el exterior. Del mismo modo, debe auspiciar el desarrollo de las tecnologías administrativas de dirección y gestión, que contribuyan al mejoramiento de la implementación de *Policy*. Al efecto, estimula el intercambio de ideas y experiencias sobre las ciencias administrativas, y estudia y sugiere las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las entidades gubernamentales. Del mismo modo, está abocado a impulsar el desarrollo de los métodos y las técnicas administrativas en el ámbito del Gobierno federal y, con la colaboración de los Institutos de Administración Pública de los Estados, hace lo propio en los gobiernos estatales y municipales.¹⁰

El INAP representa en México al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en su calidad de Sección Mexicana del mismo, y promueve la creación de Institutos de Administración Pública en los Estados y colabora en las actividades de los mismos. Igualmente, tiene el carácter de Instituto Nacional de Administración Pública del Distrito Federal.

Con el objeto de realizar sus fines, el Instituto congrega los esfuerzos de las personas que están interesadas en el estudio, la investigación o el ejercicio de la administración pública; y promueve el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos de México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración.

Con referencia al servicio público, el INAP puede proponer el mejoramiento de las actividades administrativas, a través de la investigación aplicada en las organizaciones de Gobierno, y ejercitarse asistencia técnica y consultoría sobre técnicas y métodos de gestión. Al efecto, puede útilmente servir como órgano de información y asesoría para el Gobierno Federal y, con la colaboración del Instituto de Administración Pública Estatal correspondiente en las entidades federativas, hacer lo mismo para los gobiernos estatales y municipales. En servicio del Gobierno federal, el INAP ha constituido de año a año un centro de divulgación de las experiencias recogidas en las organizaciones públicas, y ha

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. *Estatutos*. México, 1985.

impulsado el adelanto de las técnicas administrativas y sugerido normas de economía y eficiencia de los programas gubernamentales.

El Instituto tradicionalmente ha tenido una estrecha relación con el sistema universitario, y en particular con la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual sería la beneficiaria de sus bienes en caso de su extinción. De antaño ha promovido la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior, de temas relevantes de administración pública. Incluso, bajo su auspicio y conducción, se desarrollaron tres reuniones nacionales de escuelas y facultades de administración pública.

El INAP ha fomentado el acercamiento entre el público y la administración gubernamental, con el objeto de estimular un entendimiento recíproco con respecto a los problemas administrativos. Sobre esta línea, se debe destacar la favorable acogida del Premio de Administración Pública entre una amplia gama de concursantes.

De 1955 a la fecha, el INAP ha tenido una notoria transformación, la cual es palpable en el incremento de sus tareas de enseñanza. Tal como se define hoy en día, "el INAP es una asociación civil sin fines de lucro, que proporciona servicios de capacitación, consultoría, asesoría, formación permanente e investigación en el campo de la administración pública".¹¹ El INAP está constituido por la Asamblea General, el Consejo Directivo y el Consejo de Honor. La Asamblea General está compuesta por los miembros acreditados del Instituto; el Consejo Directivo lo está por un Presidente, dos Vicepresidentes, nueve Consejeros, un Tesorero y un Secretario Ejecutivo; el Consejo de Honor está conformado por los ex-presidentes del Instituto, como reconocimiento a los méritos acumulados durante el desempeño de sus cargos.

Para la implementación de sus actividades, cuenta con las Coordinaciones de Desarrollo y Formación Permanente; Consultoría y Alta Dirección; Estudios de Administración Estatal y Municipal; Investigación y Documentación; Administración; Finanzas; y Difusión.

En el ramo de consultoría y alta dirección, el INAP ofrece servicios de asesoría y consultoría, así como asistencia técnica a las instituciones del sector público, pero también a los sectores privado y social. Destaca de manera principal el Programa Avanzado en Dirección de las Entidades Públicas (PADEP), toda vez que diseña y ejecuta cursos especiales de acuerdo con las necesidades específicas de capacitación a solicitud de parte.

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública. *Folleto Informativo*. México, 1996.

En el ámbito de la divulgación del saber, continúa apareciendo la acreditada *Revista de Administración Pública*, cuya publicación se inició desde 1956. Hoy en día sigue siendo un foro abierto para la discusión libre e independiente de los temas de interés de la administración pública nacional y extranjera. Es también de interés la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, creada con el propósito de difundir las innovaciones administrativas en las administraciones públicas de los gobiernos estatales y municipales, y constituye el órgano de difusión de los Institutos Estatales de Administración Pública. El INAP también produce el *Boletín Municipal*, que se publica mensualmente y es distribuido gratuitamente a todos los presidentes municipales del país, así como a varias instituciones internacionales dedicadas a la investigación en el campo de la administración municipal.

El Instituto publica ensayos de investigación, monografías y compilaciones de material didáctico preparado para los cursos impartidos por el INAP y ha editado libros de texto utilizados en las universidades mexicanas.

Hoy en día, el grueso de las tareas del INAP descansan en el sector de desarrollo y formación permanente, cuyos cursos brindan los elementos teóricos y los métodos prácticos para mejorar las técnicas administrativas, y así modernizar el proceso de hechura de *Policy* pública. Los programas, que incluyen especializaciones, diplomados, cursos cortos y seminarios, son los siguientes: Especialización en Administración de la Educación Superior; Especialización en Administración de Recursos Materiales; Especialización en Administración Pública; Especialización en Administración y Desarrollo de Personal; y Especialización en Finanzas Públicas. Recientemente fue reabierta la Maestría en Administración Pública, de antigua data.

La transformación del INAP hacia el presente, se ha significado por un desarrollo extraordinario de este tipo de cursos. El motivo, en nuestro entender, es la tendencia del Instituto a participar más intensamente en un mercado educativo en expansión, y paralelamente, nutrit sus finanzas a través de oferta de servicios de enseñanza. A ello también ha contribuido la ausencia de una escuela profesional de servicio público y el INAP está cumpliendo un papel sustitutivo, brindando una gama de cursos al servicio público.

Es perceptible la disminución del vigor y espacio de una tarea central del INAP: desarrollar las ciencias administrativas a través de la investigación realizada por sus miembros, tal como lo establecen sus Estatutos. Es deseable que el INAP siga siendo una *sociedad de estudio*, además de un centro de enseñanza, pero es menester que su organización interna adquiera una condi-

ción superior. En lo tocante a investigación, se podría instituir un Centro de Investigaciones en Gestión Pública destinado a estudiar y ofrecer soluciones para los problemas de la administración pública mexicana, y desarrollar tecnología avanzada de dirección y gestión. Al mismo tiempo, se podría constituir un Centro de Consultoría y Asistencia Técnica, dedicado a inducir el mejoramiento administrativo inmediato y puntual que requiere la gestión de las entidades de la administración pública.

No se puede descartar que el Gobierno federal confiera al INAP la formación y el perfeccionamiento del alto servicio público, pues el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* ha previsto el establecimiento de la carrera administrativa. De ser así, en la organización interna del INAP se debería establecer una Escuela (Academia, Colegio o Centro) de Formación y Perfeccionamiento debidamente constituido con bases escolares y académicas. Entre sus deberes se podrían incluir el participar en la organización de los concursos de ingreso y promoción, impartir el curso de homogeneización de los candidatos admitidos, diseñar los estándares de desempeño y profesionalización de los novicios y los funcionarios veteranos, y otros deberes similares.

En contraste con el INAP, que es una corporación profesional con carácter de asociación civil, la Escuela Brasileña de Administración Pública no es tanto una sociedad de estudio, como una *casa de enseñanza*.

Escuela Brasileña de Administración Pública

Cuando en Brasil se habla de administración pública, reuce inmediatamente el nombre de Getulio Vargas. Los motivos de rememorar a este distinguido Presidente del Brasil obedece a su fructuosa labor como constructor del sistema escolar de formación profesional del servicio público brasileño. En efecto, en abril 17 de 1945, Getulio Vargas creó al Instituto Río Branco, una escuela profesional de formación de los servidores públicos de lo exterior de la que trataremos más adelante.¹²

En diciembre 20 de 1944 ya había establecido a la Fundación Getulio Vargas, significativa, determinante y notable institución promotora del desarrollo de la administración pública. La Fundación fue creada por medio de un decreto presidencial, pero está regida de conformidad con el derecho privado

¹² Bath, Sergio, *História do Instituto Rio Branco*. Brasilia, Instituto Rio Branco, 1991.

y se ha distinguido particularmente por el establecimiento de dos importantes instituciones de enseñanza: la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), fundada en abril 15 de 1952, y la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, establecida en 1954. Otro de sus esfuerzos importantes fue la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública, activa entre 1964 y 1988, de la que damos cuenta páginas adelante.

La idea primigenia que dio nacimiento a la Fundación, fue una inspiración de Luiz Simões Lopes, quien entonces fungía como Director del Departamento Administrativo del Servicio Público, y fue hasta hace poco tiempo el Presidente de esa relevante entidad.¹³

La finalidad de la Fundación es promover la investigación en actividades públicas y privadas; formar, especializar y perfeccionar personal público y privado; fungir como centro de documentación; y colaborar al mejoramiento de la administración pública brasileña.

Además de los trabajos de dicha Fundación, la ONU tuvo un destacado papel en la creación de la Escuela Brasileña de Administración Pública. En 1948, estando reunida en París la Asamblea General, se recibió una iniciativa de la delegación brasileña en la cual propuso el establecimiento de un programa internacional de asistencia pública en materia de administración. Al año siguiente, en los Estados Unidos se avanzó en estos propósitos y su primer resultado fue la creación del Instituto Brasileño de Administración Pública, establecido en 1951. A través del Instituto se dio inicio a la enseñanza de la administración pública en Brasil. El segundo paso significativo fue la transformación del Instituto en Escuela, cuando corría el año de 1952, contándose con el apoyo de la ONU y los Estados Unidos en la formación del profesorado.

La Escuela nació con los propósitos primigenios de "descubrir y desarrollar el talento administrativo dondequiera que se manifestase; formar los equipos de administradores profesionales que el país necesita, entrenar hombres y mujeres para el desempeño consciente de los deberes del servidor público de manera que los frutos de sus enseñanzas asuman la forma de mejores servicios para el público, llevar sus beneficios a todas las esferas del Gobierno de la Unión, de los estados y municipios, de los organismos descentralizados y sociedades de economía mixta, a las sierras y litorales, a los campos y a los desiertos".¹⁴

¹³ Saravia, Enrique, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, Rio de Janeiro, 1990, pp. 7-9.

¹⁴ Guerrero del Castillo, Eduardo, "Una Nueva y Provechosa Cruzada Científica". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales.*, núm. 19, 1960, pp. 181-187.

Para lograr sus objetivos, la Escuela promovió la formación de los altos funcionarios públicos, así como el perfeccionamiento de los servidores del Gobierno en ejercicio. Igualmente, participó en la formación de profesionales de nivel superior dedicados al ejercicio de sus oficios universitarios. De modo similar a los planteles universitarios, la EBAP ha estimulado la investigación científica, la orientación técnica y la enseñanza de la administración pública; y ha pugnado por la divulgación del saber y la difusión de conocimientos especializados en la administración pública.

Igualmente, la Escuela se constituyó como un centro educativo líder en Latinoamérica, participando en la formación de planificadores y altos funcionarios de nuestros países. Sus puertas estuvieron abiertas para estudiantes y becados de Brasil y los países latinoamericanos.¹⁵

La EBAP ha sido y es una de las asociaciones civiles más importantes en la formación de servidores públicos. Esta institución es pionera en el desarrollo de un currícula con formación profesional progresiva, tal como es observable en su plan de estudios original. Este plan tiene otro gran mérito: ser el segundo que se impartió en Iberoamérica, pues solamente es anterior la Especialización en Administración Pública brindada a partir de 1950 por la Escuela Nacional de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).¹⁶

La Escuela Brasileña de Administración Pública tenía entonces estudiantes ordinarios y funcionarios públicos. El nivel previo de formación exigido eran los estudios secundarios completos, que comprendían cinco años de cursos elementales o primarios, seguidos de otros cuatro de cursos superiores (formación clásica, mercantil o industrial), y tres años de colegio o de curso superior avanzado (formación clásica, científica, mercantil o industrial).¹⁷

Se realizaba un examen selectivo de ingreso y los estudios duraban de tres a cinco años, dependiendo del nivel de formación elegido, de modo que el

¹⁵ *Ibid.*, p. 182.

¹⁶ La especialización tenía dos años lectivos: en el primero se enseñaba principios de la administración pública, organización y dirección administrativa, derecho administrativo, relaciones públicas, y métodos de contabilidad fiscal y comprobación de cuentas. En el segundo: administración de personal, administración de presupuesto, simplificación y control del trabajo, problemas de la administración pública en México, y problemas y reglamentación de servicios públicos. "Proyecto de Especialidad en Administración Pública". Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1950.

¹⁷ "Plan de Estudios de la Escuela Brasileña de Administración Pública", Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 181-182.

curso de formación comprendía tres años, en tanto que el curso avanzado tres más: la licenciatura un año y el doctorado dos.

El curso de formación ofrecía el grado de Bachiller en Administración Pública, y estaba organizado de la siguiente forma:

El primer año —igual que los demás— estaba integrado por dos series. En la primera se enseñaba psicología, sociología, antropología cultural y economía. En la segunda serie: psicología; sociología; estadística; economía. El segundo año (primera serie) estaba integrado por materias tales como historia contemporánea, ciencia política (dos cursos), problemas de la vida urbana; así como (segunda serie), civilización brasileña contemporánea, ciencia política; problemas de la vida rural e instituciones gubernamentales comparadas. El tercer año (primera serie) contenía las materias de introducción a la administración pública, derecho administrativo, hacienda pública y filosofía política, del mismo modo que (segunda serie) introducción a la administración pública, derecho administrativo, gobierno y administración del Brasil, administración municipal, y métodos de investigación en administración pública.

En cada uno de estos tres años había cursos optativos, que comprendían las siguientes asignaturas: historia de la filosofía, geografía económica, contabilidad general, tests y evaluación, y lenguas francesa e inglesa.

La Licenciatura en Administración Pública, de un año adicional a los antes señalados, tenía una secuencia de estudios integrados por los siguientes cursos: primera serie, personal superior de la administración, problemas contemporáneos de América Latina (I), administración de personal, y organización y métodos. Segunda serie: administración internacional, problemas contemporáneos de América Latina (II), administración de recursos materiales, administración del presupuesto. Igualmente, había la obligación de cursar materias optativas.

Finalmente, el Doctorado en Administración Pública estaba integrado por un currícula cuyo primer año lo configuraban los cursos que integraban a la Licenciatura, en tanto que el segundo constituía un programa individual diseñado por el estudiante y aprobado por el director de la Escuela. Comprendía dos cursos optativos, seminarios y conferencias. Las materias optativas eran las siguientes: autarquía e instituciones paraestatales, contabilidad pública, administración comparada, política financiera, asistencia y previsión social, higiene del trabajo y técnicas de redacción (metodologías de medios de expresión).

El segundo currícula de la EBAP estaba configurado por cuatro tipos de cursos: Curso de formación de cuatro años lectivos de duración, destinado a

preparar especialistas en administración pública y que estaba dividido en dos semestres. Los usuarios eran los jóvenes egresados de la preparatoria.¹⁸ Curso de perfeccionamiento de dos años lectivos, para capacitar a servidores públicos experimentados con un mínimo de tres años de servicios y poseedores de un título profesional. Cursos intensivos impartido dos veces al año, con duración de cuatro meses y medio, para capacitar a profesionistas y servidores públicos de los estados y territorios de Brasil, así como de países latinoamericanos. Cursos a propósito (*Ad hoc*), de duración variable: un semestre o un año a solicitud de organismos públicos demandantes de capacitación especial para sus servidores públicos.

El plan de estudios contaba con asignaturas básicas, especializadas y electivas. Las primeras eran las de introducción a la administración pública y administración municipal. Las segundas: organización y métodos, administración de personal, administración presupuestaria, finanzas públicas, relaciones públicas, planificación a partir de 1960, administración de material, métodos de investigación, estadística y jefatura administrativa.¹⁹

Más recientemente, la EBAP está impartiendo el Curso Intensivo de Posgrado en Administración Pública, establecido con un carácter académico, por lo cual en paralelo existe otro Curso de capacitación en administración pública para gerentes y asesores de organizaciones en el sector público. Aquél consta de dos ciclos: contextual y de gerencia organizacional.²⁰ Tiene asignaturas muy interesantes, tales como gestión de políticas públicas y administración de políticas sociales. En el segundo ciclo destacan los temas del proceso decisorio e información gerencial.

Destaca de manera principal la Maestría en Administración Pública, fundada en 1966. Su currícula actual está formado de la siguiente manera: disciplinas obligatorias; áreas de opción; y disciplinas optativas. Sus asignaturas comprenden cursos tales como los de *Policies* públicas, métodos y técnicas de consultoría, y métodos y técnicas de la enseñanza de la administración pública, además de antropología de la burocracia, gerencia de programas y proyectos, *marketing* de organizaciones públicas, modelos de gerencia, y pensamiento estratégico y técnicas de negociación.

¹⁸ Guerrero del Castillo, *op. cit.*, p. 184.

¹⁹ *Ibid.*, p. 185.

²⁰ Saravia, Enrique, *op. cit.*

La Escuela es también un respetable centro de investigación dedicado a explorar temas de administración pública, políticas sociales, políticas estatales y metodologías de enseñanza y aprendizaje. También publica la acreditada *Revista de Administración Pública* (*Revista de Administracao Pública*) y los *Cuadernos EBAP*.

Planteles privados que forman servidores públicos

No es lo usual, pero excepcionalmente hay planteles académicos dedicados a la preparación de gerentes privados, que también forman servidores públicos. En el pasado, el caso más representativo fue la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París; en el presente, el Colegio del Personal Administrativo del Reino Unido.

La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París

La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París estuvo activa entre 1871 y 1945. La derrota de Francia ante Prusia en 1870, trajo consigo la revisión, entre otros treglones, del sistema educativo nacional. Paralelamente, un grupo de personas particulares optaron por instituir un establecimiento privado al margen del sistema educativo oficial, cuyo objeto fue la formación de los altos dirigentes del país: políticos, funcionarios y empresarios. Tal fue el origen de la Escuela Libre de Ciencias Políticas, fundada en 1871. Entre sus catedráticos se encontraban Albert Sorel, André Sigfried y Leroy-Beaulieu.

La influencia de la Escuela fue ciertamente de gran rango en la vida administrativa francesa, pues entre 1900 y 1934 pasó por sus aulas 96% de los candidatos admitidos en el Consejo de Estado; 98% de los que ingresaron en la Inspección de Finanzas; 89% de los aspirantes al Tribunal de Cuentas y 88% de los funcionarios admitidos en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.²¹

Sin embargo, la escuela fue objeto de continuos debates políticos en la opinión pública francesa, principalmente entre los partidos políticos que en la década de los treinta impugnaron el que en el mismo establecimiento

²¹ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, p. 359.

educativo se formaran los servidores públicos y los empresarios y banqueros privados, toda vez que le achacaban su lejanía de las clases pobres de la sociedad francesa. En suma: se juzgaba que la Escuela era opuesta a las instituciones democráticas.

Pero el pecado más grande cometido por ese establecimiento, fue que durante la Segunda Guerra Mundial los funcionarios públicos que habían egresados de sus aulas colaboraron con la ocupación alemana.

No fue casual que una vez liberada Francia y retornada la paz al país, la Escuela fuera suprimida y sustituida por el Instituto de Estudios Políticos, que se incorporó a la Universidad de París y se le dotó de una amplia autonomía. Pero se conservaron sus programas y métodos de trabajo académico, y la mayoría de su profesorado fue ratificado en su encargo.

El Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña

El Colegio del Personal Administrativo (*Administrative Staff College, Hanley-on-Tames*) es una institución particular sin fines lucrativos, que fue creada en 1946 y es financiada exclusivamente a través de las aportaciones, suscripciones y el producto de las matrículas cubiertas por los alumnos.²²

Los estudiantes, por lo general, son personas que poseen experiencia comprobada en los negocios privados o los servicios públicos. Se trata de un plantel fundamentalmente aplicado, de modo que más que aquilatar títulos académicos se valora dicha experiencia. El Colegio opera con un centro de perfeccionamiento para cursantes que son designados por el servicio público británico, o en su caso, por una entidad pública local o una compañía privada. Una vez concluidos los cursos vuelven a trabajar normalmente en sus puestos de adscripción. Los cursos son breves, duran doce semanas, pero tienen un carácter intensivo bajo el régimen de internado.

El programa académico vigente a finales de los años cincuenta estaba integrado por cinco partes. En la primera parte se estudiaban estructuras administrativas comparadas y se evaluaba el rendimiento escolar mediante un examen general y preliminar de conjunto, en que cada uno de los estudiantes aportaba su experiencia. La segunda parte contenía la materia de organización

²² "Plan de Estudios del Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña", Molitor, *op. cit.*, pp. 207-208.

y administración internas, y se refería a los problemas relacionados directamente con una autoridad ejecutiva única. Comprendía el estudio de temas tales como la dirección organizativa; la estructura de la organización y relaciones recíprocas de los departamentos; la delegación, control, responsabilidad; y organización para la producción, subdividida en dirección de la empresa, investigaciones y explotación, servicios de oficina, contabilidad de la empresa, y la organización del departamento del personal.

La tercera parte comprendía relaciones externas y se refería a temas referidos a la colaboración entre dos o más autoridades del mismo orden jerárquico, especialmente referidas a los vínculos entre los patrones, los sindicatos, y gobierno central y local. Las materias estudiadas eran las relaciones mercantiles (dividida en los temas de consumidores y clientes, compras, y fuentes de inversión), sindicatos obreros, Gobierno nacional y administración local. La cuarta parte se refería a la administración efectiva y estaba dedicada a la aplicación de las conclusiones producidas en las partes anteriores ya cursadas. Las conclusiones se vinculaban a los problemas de administración efectiva y las variaciones económicas y tecnológicas.

Finalmente, la quinta parte estaba dedicada al administrador y recapitulaba el curso como totalidad. Llamaba la atención sobre el trabajo de los administradores que, en los diferentes tipos de organismos, asumían las responsabilidades de dirección.

El mapa curricular del curso era el siguiente:

Parte I. Estructuras administrativas comparadas

Parte II. Organización y administración interna

- a) La administración del individuo**
- b) Las estructuras de organización y la interrelación de los departamentos**
- c) Delegación, control y responsabilidad**
- d) Organización para la producción**
 - 1. Gerencia de las operaciones
 - 2. Investigaciones y desarrollo
 - 3. Servicios de oficina
 - 4. Contabilidad para la gerencia
 - 5. El departamento de personal
- Parte III. Relaciones externas**
- a) Relaciones comerciales**
 - 1. Consumidores y clientes

- 2. Compras
 - 3. Fuentes financieras
 - 4. Asociaciones comerciales
- b) Trabajo organizado
 - c) Gobierno central
 - d) Gobierno local
- Parte IV. Administración constructiva
- a) Adaptación al cambio económico
 - b) Adaptación al cambio tecnológico
 - c) El estímulo y mantenimiento de la vitalidad
- Parte V. Conclusiones.²³

El curso comprendía también un ámbito de capacitación de los alumnos, con el objeto de dotarlos de aptitudes para utilizar los datos numéricos con fines de control en la esfera directiva; estudiar la biografía de algunas personalidades en el campo de la administración o la vida pública; utilizar las fuentes de información actualizadas; aquilar las condiciones políticas, económicas y comerciales en que se desenvolvían las relaciones entre el Reino Unido, la Commonwealth y los países del orbe.

El Colegio del Personal Administrativo no hacía uso de la cátedra como norma de enseñanza, sino del *sindicato* (*Syndicate*) o grupo de trabajo, un método autodidáctico singular de la cultura académica anglosajona. Se trata de la integración de un grupo de trabajo equilibrado y homogéneo presidido por uno de los cursantes, que funcionaba con base en un intercambio de experiencias entre los miembros del mismo y que era complementado con la intervención de un conferenciente experto en el tema.²⁴ En apoyo del sindicato se hacían visitas a organizaciones relacionadas directamente con el problema, y se organizaban cursos y seminarios de discusión. Al final del curso, el programa de trabajo seguido, debidamente planificado por el presidente del grupo, culminaba cuando sus miembros preparaban una memoria que es defendida en público.

El método intenta aumentar el conocimiento de los participantes, pero principalmente aspira a ejercitar su capacidad de formar juicios razonados, apreciando la adecuación de la información disponible, y la experiencia y el

²³ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, 1957, pp. 69-70.

²⁴ Molitor, *op. cit.*, pp. 121-123.

conocimiento de otras personas. Un autor ha señalado que "las características que hacen del *Administrative Staff College* un modelo excepcional son: la integración cuidadosa de sus grupos de trabajo con individuos de experiencias y personalidades distintas, para que se eduquen mutuamente; la participación conjunta de administradores públicos y privados; la selección de personas en niveles altos de madurez y de responsabilidad profesional; y la realización de su curso en residencia total. Desde que comenzó su trabajo en 1948 ha preparado a más de 1,400 administradores".²⁵

La peculiaridad del sistema de *sindicato* presenta limitaciones inocultables, que determinan su grado de aplicación. Uno de sus directivos afirmaba que el ejercicio de la administración tenía principalmente un influjo individual y que la influencia recíproca era el mejor método de ligar la gestión institucional con el desempeño personal. Contra esta interpretación se ha dicho, con mucha razón, que su nivel de instrucción es sumamente escaso. Ciertamente, su perfil es más de capacitación para el trabajo, que de un curso de formación propiamente dicho, pues las prendas conseguidas se ciñen a la habilidad, desecharándose el desarrollo de actitudes y valores importantes para el desempeño.

Después de 15 meses de trabajo los cursantes efectúan una breve pasantía de 48 horas de duración, durante la cual se somete a discusión un problema cotidiano en la gestión industrial.

Por su peculiar carácter, el Colegio del Personal Administrativo no practica exámenes ni concede certificados, títulos o grados. En su caso, si un gerente lo solicita, el director del plantel envía un informe sobre el trabajo escolar del cursante.

Como plantel destacado en el mundo anglosajón, hacia finales de los cincuenta se estaba proyectando establecer colegios similares en la India y Australia. Su exitoso trabajo en el Servicio Postal y la empresa pública de servicio eléctrico en Gran Bretaña, así lo hacía ver en otros países.

Sin embargo, de antaño, los usuarios cotidianos de los servicios educativos del Colegio del Personal Administrativo eran los Asistentes Principales del servicio civil, antes de la creación del Colegio del mismo nombre. Debemos recordar que a finales de los años 50, el Asistente Principal realizaba un período probatorio práctico de dos años. Posteriormente ejercitaba a un curso inicial de dos semanas en la División de Educación y Adiestramiento, así como tomar el curso del Colegio del Personal Administrativo, que se brindaba a dieciocho miembros de la clase cada año.

²⁵ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 70.

El curso, sin embargo, no era obligatorio ni dicho Colegio se convirtió en la escuela profesional del servicio público británico. El Asistente Principal podía esperar una promoción al grado de Principal, luego de siete u ocho años de servicio en la administración pública. De aquí en adelante, de conformidad con el sistema promocional de la carrera administrativa, ascendería de un puesto a otro con intervalos de duración variable y era posible que se le comisionara temporalmente o se le transfiera permanentemente a otro Ministerio. Del mismo modo, opcionalmente podía tener un periodo de licencia sabática para asistir al Colegio del Personal Administrativo o tomar una beca de estudios en el exterior, de verse favorecido por la fortuna. No obstante, el adiestramiento para su carrera no era escolar, sino proveniente del trabajo mismo. Tal como lo hizo saber un especialista, "esta práctica está de acuerdo con la tradición ejercida hace mucho tiempo de considerar a los miembros de la Clase Administrativa como aficionados inteligentes (*intelligent amateurs*), quienes forman sus juicios sobre la base de experiencia y no como resultado de un curso prescrito de adiestramiento teórico".²⁶

Está a la vista, igualmente, que el curso del Colegio del Personal Administrativo no llenaba sino aspectos muy puntuales y limitados del desempeño de los servidores civiles, principalmente de sus novicios. Por esa razón, un programa más adecuado y completo era ofrecido por la División de Educación y Adiestramiento, tal como es observable en la versión ofrecida entre el 12 y 18 octubre de 1955, y que se brindaba a grupos de 16 o 18 personas, un promedio de seis veces por año.

El programa estuvo integrado por los siguientes temas: el Gobierno y el Parlamento; el servicio civil; los tribunales de Inglaterra; administración en Escocia; el trabajo de la Oficina del Gabinete; la organización regional de los departamentos, organización y métodos; la organización de una industria nacionalizada; el Gobierno, las autoridades locales y el ciudadano; los tribunales administrativos; legislación subordinada; la aplicación de la ciencia económica; servicio de ultramar; el trabajo de una oficina de prensa; el trabajo de la cámara de los comunes; el control de la administración de personal; el trabajo de la oposición; el sistema *Whitley*; trabajo con estadísticas; el funcionamiento de una oficina privada; presupuestos; la capacidad humana en el servicio civil; supervisión; cambios en la maquinaria gubernamental; el punto

²⁶ *Ibid.* p. 63.

de vista del ministro. El curso era complementado con discusión en *sindicatos* y visitas.

A pesar de las dádivas provenientes de los planteles privados, no cabe duda que las escuelas profesionales de servicio público establecidas por los gobiernos, así como el sistema universitario, son más adecuados a los fines principales referentes a la formación de quienes despachan los asuntos de toda una nación.

Capítulo XVII

LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

Todos los países tienen variaciones territoriales dentro de sus espacios geográficos, que se ahondan por las diferencias sociales, económicas, culturas y políticas. A ellas se pueden agregar los matices idiomáticos, así como de hábitos y costumbres, además de otros muchos factores que hunden raíces en la historia de los pueblos. Este es el motivo por el cual, en el seno territorial de un mismo país se ha hecho necesario que ciertas regiones adquieran métodos de Gobierno peculiares, que exigen tipos propios de servicio público, distintos a los que laboran para el régimen nacional, e incluso de otras regiones similares.

Lo señalado es especialmente visible en aquellos países cuya tradición política está fuertemente impregnada de tendencias regionalistas y autonomistas, tal como es patente en España y Canadá.

La formación del servicio público en las comunidades autonómicas españolas

El plantel característico dedicado a la formación de servidores públicos de regiones autónomas, lo constituye el Instituto Andaluz de Administración Pública, principalmente dedicado a faenas de capacitación. Entre sus cursos

destaca el programa de enseñanza de asuntos territoriales y urbanísticos, de personal laboral y de gestión de personal funcionario. De configuración similar son el Instituto Aragonés de Administración Pública y el Instituto Valenciano de Administración Pública. Este último imparte cursos de capacitación sobre formación general y sobre materia financiera.

El Gobierno de Navarra ha establecido su Escuela de Funcionarios Públicos, ocupada principalmente en la capacitación en técnicas de dirección. La Escola D'Administratio Publica de Catalunya también está dedicada a la formación de los servidores públicos del Gobierno autonómico de la región, especialmente en administración local, pero también cuenta con dos cursos de posgrado: Maestría en Administración Local, con la colaboración de la Universidad Autónoma de Barcelona, y la Maestría en Gestión Pública. En la mayoría de estas instituciones también se realizan tareas de investigación y divulgación, además de publicaciones.¹ También debemos hablar de la Escola Gallega de Administración Pública, ocupada principalmente en capacitación, y que ofrece el Posgrado Superior en Administración Pública.

En Francia está activo el Centro Nacional de la Función Pública Territorial, también dedicado a la capacitación en administración territorial, gestión de servicios públicos, planificación urbana e informática.²

La formación de los servidores públicos de Quebec: la Escuela Nacional de Administración Pública

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Quebec, Canadá, fue fundada en junio de 26 de 1969. Se trata de un establecimiento provincial sumamente peculiar. Es parte integrante de la Universidad de Québec, y tiene como objeto la formación de los funcionarios provinciales. Igualmente, está a cargo de su perfeccionamiento.³ Junto a su índole universitaria, destaca su carácter de escuela profesional de servicio público, pero al lado de la idea de administración de Estado, está presente la aplicación de las técnicas de los negocios privados.

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, Caracas, 1990, pp. 55-63.

² *Ibid.*, p. 122.

³ Baccigalupo, Alain, "L'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec (ENAP)", *La Revue Administrative*, Marzo-abril, núm. 158, 1974, pp. 174-180.

A la Escuela la animan seis principios: privilegio de la experiencia, usando al efecto trabajos prácticos y pasantías; equilibrio entre la cultura política, social y económica, y la enseñanza de técnicas especializadas (PPBS, contabilidad gubernamental e informática); amalgama de cursantes de diversas provincias del Canadá, y de diferentes formaciones universitarias; aprendizaje colectivo a través de seminarios, investigaciones en equipo, trabajos de redacción e informes sintetizados; participación activa de los estudiantes, tanto en la cátedra como en los seminarios; y concretización de la enseñanza a través del estudio de casos, más que de asuntos generales.

La ENAP es sustancialmente una escuela profesional, cuyo objeto central es formar y perfeccionar a hombres de acción. Es, en sustancia, la doble herencia de la tradición institucional y jurídica europea, y la impronta gerencial angloamericana. Su originalidad consiste, por consiguiente, en que no es la ENA francesa ni la escuela de negocios norteamericana, sino un producto netamente canadiense.

Únicamente ingresan a la Escuela las personas que gozan de título universitario, siempre y cuando tengan tres años de experiencia en el servicio público. Sus cursantes proceden de la administración provincial, la administración federal, las administraciones provinciales canadienses y del extranjero. La formación universitaria previa es ilimitada, pues entre los estudiantes hay egresados de ciencias comerciales, ciencias sociales, administración educativa, administración pública y biblioteconomía. Sin embargo, también hay egresados de geografía, derecho notarial, geodesia, ciencias y recreología.

La Maestría en Administración Pública es su programa más relevante, ya que en él encarna la idea misma de la Escuela: transformar a los especialistas en generalistas. Uno de sus rubros destacables es la pasantía realizada en Canadá, así como otra efectuada en París o Washington. Una más se cumple dentro de sectores administrativos importantes.

El currícula tiene cuatro componentes: conocimiento del medio, que comprende a las instituciones administrativas, los sistemas y los procedimientos, así como la organización y las relaciones intergubernamentales; instrumentos de análisis socio-económicos referidos a los problemas generales de la política y la economía, que incluye los estudios de matemáticas de la decisión, economía del sector público, y economía de la empresa pública y la empresa privada; proceso administrativo, cuyos componentes son la informática, gestión y programación presupuestal, así como la dirección de personal, planificación y desarrollo, e información y comunicación; y un conjunto de talleres sobre

recursos materiales, administración de personal y política y administración, que redondea el programa de estudios.

El perfeccionamiento es la segunda función principal de la Escuela. Sus usuarios son altos funcionarios que tienen deberes de ejercicio prolongado, lo mismo que funcionarios medios que solamente desean adiestrarse en alguna técnica especial, sin asumir necesariamente un puesto de importancia. Igualmente, se da servicio a quienes asumen funciones en la administración federal. Los principales usuarios del perfeccionamiento son los funcionarios provinciales de Quebec, así como de los sectores escolar y hospitalario y las municipalidades. Usualmente, los cursos se imparten con la colaboración de los establecimientos públicos de origen.

En la actualidad, la ENAP desarrolla dos cursos de posgrado que son muy importantes: la mencionada Maestría en Administración Pública, con una duración de dos años lectivos; y la Maestría en Gestión Urbana, de igual duración.

Sus cursos de capacitación son igualmente muy nutridos, entre los cuales hay que destacar los siguientes: Planificación Estratégica, y Evaluación de Programas Públicos. Se trata de cursos muy breves, que suelen abarcar dos o tres días.⁴

La Escuela, como centro universitario, está también dedicado a producir investigaciones, publicar libros, monografías e informes de investigación, y ofrecer servicios de información a través de su Centro de Documentación.

España y Canadá representan un camino que, con probabilidad, está expresando una tendencia que se está generalizando en el mundo: en la medida en que los gobiernos locales se hagan más autónomos y asuman más responsabilidades, será más necesario que ellos mismos asuman directamente la formación de sus servidores públicos.

En México, como en otras naciones, las condiciones son diversas a las propias de aquellos países; empero, gradualmente es más vigorosa la actividad de las instituciones locales dedicadas a la formación de los servidores públicos de las entidades federativas.

Tal como lo adelantamos, en muchos de los estados de la República mexicana existen Institutos de Administración Pública (IAP) promovidos por el INAP, algunos de los cuales tienen una actividad propia muy encomiable. Entre ellos debemos mencionar al Instituto de Administración Pública de

⁴ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 99.

Guanajuato, que es una de las instituciones que han auspiciado esta obra, y que fue recientemente constituido.

Existe otro caso digno de mención, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, sumamente activo y productivo en la época en que lo presidió Guillermo Haro, y cuyos saldos en formación son muy positivos.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México

El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como el INAP nacional, constituye una asociación civil dotada con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵ Su propósito es promover el desarrollo de la administración pública y las ciencias afines en el Estado de México, para lo cual fomenta y realiza investigaciones sobre la teoría y práctica de dicha administración, y promueve e imparte enseñanza sobre la materia.

Del mismo modo, auspicia y realiza la difusión del conocimiento en administración pública, principalmente para el desarrollo de la administración pública estatal y municipal, y al efecto promueve y participa en la capacitación y profesionalización de servidores públicos.

Como otras instituciones afines, el IAPEM presta servicios de asesoría y consultoría a instituciones y personas de los sectores público, social y privado; y propicia el intercambio de información y colaboración con instituciones afines.

Está constituido por asociados fundadores, asociados regulares y asociados honorarios, y sus órganos directivos son la Asamblea General y el Consejo Directivo, encabezado por el Presidente.

Una de sus labores eminentes consiste en sus programas de enseñanza, entre los cuales destaca la Maestría en Administración y Políticas Públicas, que imparte con la colaboración de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Se trata de un programa de formación que, aunque no se centra en la dotación de la enseñanza para una carrera administrativa, pues esta no existe en el Estado de México, bien podría serlo si fuera establecida.

⁵ "Estatutos del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.", Toluca, Estado de México, junio 27 de 1995.

La Maestría tiene como objetivo "contribuir al desarrollo de las administraciones públicas, en particular la estatal y la municipal, a través de la formación de analistas de alto nivel, capacitados en los asuntos del Gobierno, comprometidos con la sociedad, capaces de abordar la problemática del desarrollo en todas sus vertientes, aportando soluciones innovadoras y capaces de brindar una amplia satisfacción a las demandas y necesidades de sus comunidades".⁶

Con tal propósito, la Maestría está orientada a formar servidores públicos capaces de laborar en los altos niveles decisarios de la administración pública, y que sean capaces de aportar soluciones entendiendo a profundidad su problemática. Igualmente, como se trata de un programa de posgrado brindado dentro del sistema universitario, la Maestría en Administración y Políticas Públicas contribuye a la formación de docentes y favorece el trabajo de investigación sobre la materia.

La Maestría está constituida por 19 cursos y dos seminarios, además de la tesis de grado, distribuidos a lo largo de cuatro semestres que suman un total de 1,312 horas lectivas.

El programa de enseñanza está constituido por siete áreas: investigación; jurídico-administrativa; política; económico-financiera; políticas públicas; organizativa-administrativa; y gestión pública.

Este es un capítulo pequeño , seguramente porque aún hay poco material sobre el fenómeno en emergencia. Sin embargo, no sería insólito ni remoto que en estas experiencias de planteles de administración provincial de los gobiernos autónomos se reprodujeran, multiplicándose en la geografía universal de la formación del servicio público.

⁶ "Maestría en Administración y Políticas Públicas", Segunda Promoción 1997-1999. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.

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 consultaría 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 una organización 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 Árabes 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 para el Desarrollo Administrativo (OADA), Instituto para el Desarrollo Urbano (IADU), Consejo Cooperativo de los Paises 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 del Golfo, 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 Namur— (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), *Amstkomunernes 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 (Méjico), 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 Jayewardenepura— (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 (ALTSA) 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 disfrutan de prestigio científico, y lo asisten en sus labores.

La Obra del IICA

Las actividades principales del Instituto son la publicación de su investigación; 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*, Maastrich, 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. Funcionando como un eje de convergencia, el Centro sirve para congregar 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 certamente 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 postgrado 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, Ivet, *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 profesional 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 posterior establecimiento.¹⁹

¹⁹ Cleaveland, 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 deservicio 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 *cuños 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 designios 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 fungirían 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 proyectada por el BID en Río de Janeiro.

Escuela Interamericana de Administración Pública

Parece que el proyecto ALAP sufrió 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 máspreciadas 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 Hindú 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 currícula 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 Années 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 África, 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 África 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 francesas, 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.

SECCIÓN TERCERA

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

Ha llegado el momento de examinar al servicio público en México, y los problemas que entraña su formación profesional. Su gran peculiaridad es el motivo por el cual dedicamos una sección entera para su caso, tal como lo observaremos enseguida.

Capítulo XIX

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

Méjico es el país en el mundo, salvo los Estados Unidos, que tiene la estructura universitaria más nutrida en programas de enseñanza de la administración pública, tanto de licenciatura, como de posgrado.

Pero en México existe una disociación entre el servicio público y la carrera universitaria, la cual generalmente se llama *Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Esto ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa. Tal disociación obedece a diversos factores, tales como la ausencia de una carrera administrativa, reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros similares.

El país de la selva jurídica y semántica

Otro de los factores negativos es la confusa organización del servicio público, que está plagado de indefiniciones y de abundancia legislativa superpuesta y contradictoria. En suma: a la ausencia de la carrera administrativa, hay que añadir la desestructuración de la administración de personal.¹

¹ Duhalt Kraus, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

Esta confusión, que eleva obstáculos ante la buena marcha del servicio público, es un gran óbice para el reclutamiento de egresados de la mencionada carrera universitaria —que por razones de espacio, referiremos simplemente en Licenciatura Administración Pública—, debido a que existen causas tales como imprecisiones semánticas y complicaciones jurídicas. Entre las imprecisiones semánticas hay que destacar la confusión de categorías relativas a la configuración del servicio público, tales como: *supernumerario* y de *confianza*, así como la indefinición de nociones tales como *plaza*, *puesto* y *cargo*, frecuentemente confundidas. Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar principalmente, que existen dependencias de la administración pública central que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que una la Secretaría de Relaciones Exteriores una parte de su personal lo hace también por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector "paraestatal" funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México, con un reglamento propio.

Esto ha sido una "selva semántica y jurídica", tal como la ha denominado Miguel Duhalt Krauss. Esta selva dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos.

El catálogo de empleos de la Federación

Dentro de esta "selva semántica y jurídica", existe como uno de los grandes problemas el **Catálogo de Empleos de la Federación** —actualizado anualmente—, cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública. El Catálogo evidenció deficiencias tales como la confusión entre unidad de trabajo y trabajador, cuando un documento tal, como lo exigen los cánones de la administración de personal, debe ser la base de esta misma administración para ofrecer su objeto funda-

mental: clasificaciones unívocas y claras para el desempeño en la selección, contratación, capacitación y desarrollo de los trabajadores del Estado.

Una de las deficiencias notorias del *Catálogo* consiste en la ausencia de definiciones básicas, tales como *puesto* y *plaza*, que frecuentemente se confunden y sobreponen. La deficiencia es inherente al documento mismo, porque está formulado como una parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas finalidades se orientan por asuntos presupuestales, no por las materias inherentes al servicio público. Tal como es diseñado, su designio es agrupar funciones afines para hacerlas conciliables con las *Policies* de remuneración; es decir, sirve para la evaluación de puestos. Si el objeto del *Catálogo* es clasificar empleos, según reza su título, la manera en que lo hace es parcial y confusa.

Un documento tal debe fungir como agrupación piramidal de empleos, que de la base a la cima, forme capas sucesivas en descenso de aquellos en favor de la abstracción. La capa fundamental es la *categoría*, a la que siguen ascendentemente la *clase*, el *subgrupo* y el *grupo*. En el mencionado *Catálogo de Empleos* de 1976, fiel representante de la "selva semántica", es igualmente confuso en grupos tales como el *Grupo Administrativo* y el *Grupo Profesional*, pues una descripción adecuada de ambos sería un estimulante para el diseño de un plan de estudios en la Licenciatura en Administración Pública, y otras más, porque mostraría claramente una demanda de empleo clasificada y unívoca, y las universidades podrían diseñar los planes de estudio, asignaturas, prácticas, talleres, métodos de enseñanza y bibliografías adecuadamente.

El *Grupo Administrativo*, según el *Catálogo* citado, se refiere a aquellos servidores públicos que *planean, dirigen y ejecutan los programas de trabajo del Estado, para desarrollar su función de poder público*.² Este Grupo aparenta ser el campo laboral obvio para la Licenciatura en Administración Pública en abstracto, pero no lo es porque no clasifica empleos sino a trabajadores, lo que muestra un defecto más de los que hemos anunciado.

² Este problema ya había sido detectado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que advirtió que dicho *Catálogo* había recibido modificaciones positivas, pero que aún inducía a la confusión en lo relativo a la identificación del contenido y responsabilidades del trabajo en distintos puestos. *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal: 1972-1976*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Clasificación de los servidores públicos

Una de las clasificaciones más confusas es la de servidores públicos de confianza y trabajadores de base. Los servidores públicos de confianza se caracterizan porque su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial. Los servidores públicos de base, en contraste, simplemente son referidos como aquéllos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías se refiere a servidores públicos inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que tienden a identificarse con los de confianza, también corresponden a una subcategoría de los servidores públicos de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva.

La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de servidores públicos: de base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo; y los de confianza y amovibles, quienes carecen de esos beneficios.

Los trabajadores de base siguen una "carrera administrativa" *sui generis*, extraordinariamente modesta en jerarquía y estrecha en posibilidades de desarrollo profesional. De tal modo la estabilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya movilidad es un riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Poder Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado.

La distinción entre base y confianza ha servido también, dentro de prácticas establecidas, más que a marcos legales, para distinguir entre servidores públicos con autoridad y sin autoridad. Tal como se destaca en una *Memoria gubernamental* preparada en 1967, en paralelo a la tendencia formativa de una carrera administrativa para los empleados de base, se formó un grupo de trabajadores de confianza que nutre el cuadro de supervisores, directores y ejecutivos de la administración pública.³ La *Memoria* fue pues una declaratoria sintética de las líneas concretas seguidas por la administración de personal que

³ Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, Presidencia de la República, 1977, p. 47.

ha servido de base a otra distinción, no menos consuetudinaria y convencional, que separa a *empleados* y *funcionarios*, pero que en la legislación están todos identificados. La doctrina administrativa mexicana señala para los funcionarios los siguientes rasgos: función determinada por ley; poderes inherentes a la función ejecutada; voluntad de acción que trasciende como voluntad superior de Estado, dentro de los límites de sus facultades; participación en la formación de la voluntad política; y representatividad ante el pueblo.⁴ En contraste, los empleados cumplen tareas asignadas por su jefe inmediato o por los manuales internos; no tienen poderes inherentes a su función; no participan en la formación de la voluntad política; y no tienen representatividad ante el pueblo.

La formalización de estas distinciones podrían contribuir a uniformar y regularizar a la administración de personal, y sentar bases a una demanda racional, medida y ordenada de los profesionales universitarios en administración pública. Pero, en tanto no se distinga entre empleados, funcionarios, servidores públicos, trabajadores del Gobierno, administradores públicos y otras fórmulas similares, poco mejorará un servicio público carente de profesionalización precisada bajo un *Catálogo* claro y unívoco.

Destaca la necesidad de creación de la carrera administrativa, que suprima a la empleomanía fundada en clientelas nutritas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas a la profesionalización. La Comisión de Administración Pública aludía a una tendencia hacia el desarrollo de la carrera administrativa que, sin embargo, no prosperó. Fue una oportunidad perdida porque su *Informe* consistió en un ejercicio de autocritica sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente. Uno de sus logros fue un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa que se extendió hasta 1982 y propició la transformación progresiva de la Licenciatura en Administración Pública.

Possiblemente las respuestas a estos alcances tan cortos haya que buscarla en un régimen político en crecimiento, que absorbía sin discriminación a todas las profesiones, antiguas y modernas, sin necesidad de transformar su obsoleto concepto del servicio público.

Aquí hemos efectuado un ejercicio de relación entre el perfil del servicio público y la profesión universitaria que, por su naturaleza y objeto, le está más próxima: la Licenciatura en Administración Pública. Qué decir de otras

⁴ Duhalt Kraus, *op. cit.*, pp. 82-83.

más alejadas al perfil laboral público referido, sumido en la confusión. El *Catálogo de Empleos* de 1976 o cualquier otro actualizado y aún mejorado al máximo, tampoco será un vehículo adecuado de reclutamiento de personal porque en el fondo ese documento no es la causa de la confusión, sino su manifestación gráfica. Sin soslayar cualquier mejoría con respecto a la administración de personal, no deja de verse, sin embargo, que el problema consiste en el *modus vivendi* de un sistema de empleo público muy rezagado, que no corresponde a los progresos del presente.

La actualización anual no ha sido garantía del mejoramiento del Catálogo de Empleos y es así porque su función básica es presupuestal, no de organización de la administración de personal; pero aquella función parece que tampoco la estaba efectuando satisfactoriamente. La alternativa fue su conversión en el Catálogo de Puestos General y Catálogo de Puestos Institucionales a partir de 1982, para viabilizar escalafones intercomunicados y posibilitar la formación de la carrera administrativa. Esta labor ha consistido en la homologación y compactación de 200 mil puestos en catálogos clasificados en grupos, ramas y puestos, con base en un modelo escalafonario. Es un progreso clasificatorio que ha mejorado la definición de los puestos por medio de la descripción de sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y valuación por puntos.⁵

Para tener una idea más precisa de esta innovación, revisamos el Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal, vigente en 1990, un instrumento de trabajo que utiliza esa dependencia y que consiste en un documento cuyo formato configura cuadros que contienen cuatro encabezados: Denominación, Código de Puesto, Nivel Salarial y Tabulador. La denominación se refiere a "Abogado", "Proyectista", "Psicólogo" y "Microfilmador", además de: "Administrador", "Administrador de Mercados Públicos", entre otros administradores.⁶ Pero esto no constituye una carrera administrativa: para ascender a la categoría de carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere de tres elementos: estatuto, carrera y cuerpos de funcionarios, como lo hace constar Guillermo Haro Béchez.⁷

⁵ Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez. *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*. México, UNAM, 1986, pp. 62-74.

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. *Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal*, México, agosto de 1990.

⁷ Haro Béchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

México tampoco sigue las líneas básicas del sistema de empleo para la administración del personal de confianza, cuyas características más señaladas son el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso. La falta de experiencia previa y de un examen de ingreso se ha traducido en uno de los ingredientes que más han contribuido al amateurismo en el servicio público. Al respecto, Haro Bélchez comenta que "no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella".⁸

En lugar de un sistema de empleo, existe un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los Secretarios de Estado hasta los Directores Generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos en una potestad compartida.

En suma: servicio público refleja un horizonte laboral intrascendente para los servidores públicos de base, cuyo proyecto de desarrollo futuro se basa esencialmente en el sistema de empleo, el cual, aplicado al personal de confianza, se ha hecho defectuoso y parcial. Se antoja una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

Reformas del servicio público: un largo camino por recorrer

Tomándose conciencia de problemas como los narrados, en el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* se planteó, entre otros subprogramas, uno referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁹ He aquí sus trazos generales referentes al servicio público.

⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁹ "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*, México, mayo 28 de 1996.

Diagnóstico del servicio público en la actualidad

Una de las partes del *Programa* comprende un diagnóstico de la administración pública mexicana, que se puede calificar como objetivo, realista y crudo, cuya sección dedicada al servicio público externa la carencia de "una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos". En particular se destaca la ausencia de dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para que el desempeño sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Otro problema observable, es que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

Un logro ha sido la desvinculación de plazas o puestos, y el nivel de remuneración.

En cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perfectibles en ámbitos singulares tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad y desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados, como a los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente al cargo que se ocupa. Obviamente no existe evaluación de rendimiento ni modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicos.

En el diagnóstico se enfatiza el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de continuidad de la permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la implemen-

tabilidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, lentitud y costos del servicio público.

Normalmente la confección de los servicios públicos es realizada sin consultar a quienes los desempeñan, desaprovechándose experiencia y conocimientos útiles tanto para su diseño como para su implementación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Con base en el diagnóstico referido, el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección del personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad; fortalecer la capacitación como base del desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una "carrera en el ámbito de la administración pública"; e incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; y viabilizar la seguridad del retiro.

Líneas de reforma del servicio público

Dicho *Programa* se plantea establecer el "servicio profesional de carrera en la administración pública" para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida.

La etapa inicial comprenderá una selección que garantice el dominio en conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos en administración pública, así como los valores éticos. La etapa de desarrollo invoca la actualización de conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño, así como la evaluación del servidor público para establecer su permanencia, desenvolvimiento y promoción, lo mismo que las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión garantizará un retiro digno, tanto en reconocimiento, como en lo referente a lo económico.

Los objetivos se traducen en líneas de acción en sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades, sistema integral de recursos humanos, mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores civicos y éticos, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Al efecto, a partir de 1997 estaba previsto evaluar las

aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciar una selección más rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Desde 1996 se desarrollarían cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos actuales, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. A partir de 1988 se cubrirían las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y se aplicarían criterios del perfil deseable, mérito y capacidad. Los estímulos, igualmente, estarían supeditados a la evaluación de desempeño y productividad.

La Secretaría de Hacienda realizaría los proyectos de ordenamientos para establecer la carrera administrativa, "a más tardar en 1997". Finalmente, se inspiraría un cumplimiento cabal del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se plantea un código ético de conducta, y se revisaría la legislación referente a la disciplina de los servidores públicos.

A primera vista resulta claro que se trata de un proyecto de alcance inmediato, pues no se comprende aquí la expedición de un estatuto, la carrera administrativa, el desarrollo de cuerpos funcionariales, ni el establecimiento de una comisión de servicio civil; tampoco se contempla crear una escuela profesional de servicio público, como lo manda la Constitución (art. 123, apartado B, párrafo VII). Sin embargo, en función del enorme problema al que se enfrenta, el PROMAP constituye un comienzo prometedor.

Aludiendo a una obra teatral de Samuel Beckett, José Luis Méndez parafrasea la situación del esperado Godot, que nunca llega, con la profesionalización del servicio público del cual estamos a la espera.¹⁰ No sabemos cuánto más aguardaremos, pero ciertamente, como lo realza el autor citado, quizá también estemos olvidando y no debemos dejar de perseverar. Una luz en el camino es el veterano servicio exterior, del que trataremos páginas adelante; otra más es la carrera electoral de reciente creación, y que abordamos enseguida.

La carrera administrativa electoral

Dentro del gran océano que es la ausencia de la carrera administrativa en general, destaca la ancestral presencia del servicio exterior, así como la más

¹⁰ Méndez, José Luis. "La Profesionalización del Estado Mexicano: Olvidando o Esperando a Godot". *El Cotidiano*, núm. 72, septiembre-octubre, 1995.

reciente institución de una joven carrera de especialistas: el Servicio Profesional Electoral. Hay que destacar que este servicio constituye una muestra nítida de una carrera administrativa de configuración similar a las existentes en los países europeos, pero cuyo origen obedece a las peculiaridades del desarrollo político de México.

La carrera administrativa fue establecida en el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo objeto y alcance sufrieron especial alteración con motivo de la reforma electoral efectuada en agosto de 1996, particularmente en el capítulo de la conformación de los órganos electorales. La idea del cambio, dentro de la comisión parlamentaria dedicada al efecto, fue la de crear un órgano de Estado en el que pueda confiar la organización de los procesos electorales federales. Tal como se acordó en su seno: "se busca, antes que nada, revertir la llamada 'ciudadanización', para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de *servidores públicos profesionales*, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y probidad".¹¹

Al respecto, fue necesario adecuar la denominación de los antiguos *consejeros ciudadanos*, para transformarse en *consejeros electorales*, con el objeto de que gocen de las garantías necesarias para efectuar su trabajo con base en los principios establecidos: eficacia y autonomía de desempeño, a través de una carrera administrativa que significa estabilidad de cargo, seguridad económica y garantías jurídicas para el libre ejercicio de sus atribuciones.

Sobre esta base, la organización de las elecciones federales, concebida como una *función estatal*, se realiza a través del Instituto Federal Electoral, un organismo público autónomo dotado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su integración es confiada tanto al Poder Legislativo y los partidos políticos, como a los ciudadanos.¹²

¹¹ Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección. "Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", agosto 11 de 1996. El énfasis y las cursivas son nuestros.

¹² "Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano". *Diario Oficial de la Federación*, agosto 22 de 1996.

Los principios en los que descansa el trabajo electoral son la independencia, imparcialidad y objetividad. Con base en estos principios rectores, el IFE es la autoridad en la materia electoral, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. La base de su desempeño profesional la constituye la carrera administrativa establecida en su seno y que constituye una novedad digna de mencionarse.¹³ Toca al IFE fortalecer la cultura ciudadana y la participación cívica en los asuntos públicos, los cuales, como es observable, son perfectamente compatibles con la idoneidad de una carrera administrativa profesional del servicio electoral.

Configuración de la carrera

El Servicio Profesional Electoral (SPE) está constituido por servidores públicos de carrera, establecido dentro y al servicio del Instituto Federal Electoral. Fue concebido como un sistema de personal de carrera que está conformado por funcionarios electorales especializados, cuyo objeto es asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, y proveer el personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.¹⁴ Igualmente, debe coadyuvar a la consecución de los fines del IFE y apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos.

Los servidores públicos son de dos tres tipos: de carrera, administrativo y temporal. El personal de carrera está integrado por dos cuerpos de funcionarios electorales, que ocupan rangos propios diferenciados de los puestos de las estructuras orgánica y ocupacional del Instituto. Con objeto de favorecer la permanencia en el Servicio Profesional Electoral, al personal de carrera se le otorga la titularidad en el rango correspondiente.

Por su parte, el personal administrativo comprende a quienes prestan servicios de manera regular y realizan actividades que no sea han reservado en exclusividad a los miembros del Servicio Profesional Electoral. El personal temporal, finalmente, está integrado por quienes prestan servicios al Instituto Federal Electoral por un tiempo u obra determinados, sea para participar en los procesos electorales, o en programas o proyectos institucionales, también incluyendo a los de índole propiamente administrativa.

¹³ "Estatuto del Servicio Profesional Electoral", México, Instituto Federal Electoral, 1992.

¹⁴ *Ibid.*

La planeación, organización, operación y supervisión del SPE es una facultad conferida a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

El SPE está configurado fielmente dentro del concepto europeo de carrera administrativa. Por consiguiente, su noción básica es el cuerpo. Dicho servicio, entonces, está integrado por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos. El Cuerpo de la Función Directiva está constituido por los servidores públicos que ocupan los cargos que participan en la hechura de la *Policy* electoral, es decir, disponen de atribuciones de dirección, mando y supervisión. El Cuerpo de Técnicos, por su parte, está integrado por el personal público que ocupa los puestos relativos a las funciones especializadas.

El Cuerpo de la Función Directiva comprende a los funcionarios públicos que ocupan los cargos establecidos para las Juntas Ejecutivas, a saber: los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo en la Junta General Ejecutiva; los cargos de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías, en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; y los demás cargos que determine el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

La carrera administrativa de los miembros del Servicio Profesional Electoral se desarrolla de conformidad a una estructura de rangos propios, pero considerando las especificidades de cada cuerpo. De este modo, el Cuerpo de la Función Directiva comprende a los siguientes rangos de servidores públicos electorales, atendiendo un orden ascendente: Coordinador Electoral "A"; Coordinador Electoral "B"; Coordinador Electoral "C"; Directivo Electoral "A"; Directivo Electoral "B"; y Directivo Electoral "C". El Cuerpo de Técnicos, por su parte, comprende los siguientes rangos, también en orden ascendente de jerarquía: Técnico Electoral "A"; Técnico Electoral "B"; Técnico Electoral "C"; Técnico Electoral Especializado "A"; Técnico Electoral Especializado "B"; y Técnico Electoral Especializado "C".

Atendiendo que el SPE constituye una carrera administrativa integrada por dos cuerpos, se han establecido las equivalencias entre las categorías de ambos: Directivo Electoral "C": Técnico Electoral Especializado "C"; Directivo Electoral "B": Técnico Electoral Especializado "B"; Directivo Electoral "A": Técnico Electoral Especializado "A"; Coordinador Electoral "C": Técnico Electoral "C"; Directivo Electoral "B": Técnico Electoral "B"; Directivo Electoral "A": Técnico Electoral "A".

El Instituto Federal Electoral dispone de un catálogo de puestos, en el cual se les clasifica y agrupa por rama, tipo de actividad, nivel y función; y precisa los puestos que son ocupados exclusivamente por miembros del Servicio

Profesional Electoral. El catálogo establece, a partir del puesto de Director General del Instituto, y en orden descendente, los niveles y clasificación de los puestos que integran a la organización.

Los procesos de evaluación tienen un papel relevante en la carrera administrativa electoral, que se aplica por igual a los aspirantes y los miembros del Servicio Profesional Electoral. Por medio de la evaluación se conocen, analizan, aquilatan y califican, los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de formación y desarrollo del Instituto. La evaluación del personal de carrera se realiza anualmente y al efecto se toma en cuenta la complejidad de la función, el tiempo, el lugar, y el grado de conflictividad del sector administrativo o puesto del caso.

Una de las innovaciones más interesantes de la carrera administrativa electoral, es la movilidad establecida entre los dos cuerpos del servicio. La movilidad significa un acto mediante el cual el personal de carrera es transferido, indistintamente, entre los dos cuerpos de servidores públicos. La movilidad se realiza en atención a las necesidades del servicio, pero previo consentimiento del interesado, y con motivo de la incorporación al otro cuerpo por propia solicitud del interesado. Nuevamente, con base en el principio de méritos, se explora la idoneidad, adaptación y capacidad del solicitante, se le somete a los requisitos de ingreso al cuerpo de recepción y se le otorga un nombramiento provisional de un año, luego del cual, según su desempeño, se le otorga la titularidad correspondiente.

Debido a la delicada labor que ejercitan los servidores públicos electorales, entre las obligaciones a que están sujetos, destaca el ejercitar sus funciones con estricto apego a los principios de *certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo*. Por consiguiente, debe ser absolutamente imparcial y objetivo con respecto a las posiciones de los partidos políticos, de sus militantes y de sus dirigentes.

En lo tocante a sus derechos, además de los que comparte con otros servidores públicos en referencia a las prestaciones ofrecidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; cuenta con el relativo a la titularidad en el rango cuando cumpla con los requisitos correspondientes y ser promovido en la estructura de rangos del Servicio Profesional Electoral cuando se cumple con los requisitos del caso. Igualmente, está protegido contra los actos arbitrarios y puede recurrir a la autoridad judicial correspondiente.

El servidor público electoral de carrera está sujeto a disponibilidad, que consiste en la situación en la que se le autoriza ausentarse temporalmente del Servicio Profesional, para dedicarse a actividades de su interés particular.

También puede ser separado del servicio, dejando de pertenecer al mismo. Al efecto se establecieron las siguientes causas: renuncia; retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones o fallecimiento; y destitución. En este último caso, solamente se puede proceder por incumplimiento grave de sus obligaciones, y no acreditar los programas de formación y desarrollo profesional que imparte el Instituto. Hay que destacar lo último, pues tratándose de una carrera no es permisible que el servidor público evada los requisitos de formación establecidos.

Ingreso a la carrera

El ingreso al Servicio Profesional Electoral está fundado en el principio del mérito, y por consiguiente, se realiza a través de igualdad de oportunidades. Por consiguiente, se consideran los conocimientos, idoneidad y experiencia de los candidatos. Igual principio se aplica en el régimen promocional, para lo cual se aquilatan los resultados de la evaluación de su desempeño profesional.

El reclutamiento y selección establecidos en el IFE, tienen como propósito detectar e incorporar a los aspirantes idóneos para el Servicio Profesional Electoral. Los aspirantes deben cumplir con requisitos generales, tales como los de ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que dicho delito haya sido de carácter imprudencial. Asimismo, deben acreditar el nivel de educación media superior.

Más particularmente, se exigen requisitos especiales sobre la condición política de los aspirantes, entre los cuales destaca no desempeñar o haber desempeñado un cargo de elección popular en los pasados cinco años; y no debe ser ni haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización político en los últimos cinco años, ni estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público.

Finalmente, deberán aprobar los exámenes establecidos al efecto para incorporarse al SPE.

Adicionalmente, para aquilatar la idoneidad de los candidatos al Servicio Profesional, deberán acreditar los cursos básicos de formación correspondien-

tes y realizar las prácticas que se determinen efecto; o, alternativamente, ganar el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria correspondiente; o, bien probar el examen de incorporación que al efecto se haya establecido.

Tal como es apreciable, el IFE puede aceptar los títulos o grados expedidos por instituciones de enseñanza superior que acrediten la solvencia profesional de un aspirante; pero ha establecido dos vías alternas, una por concurso y otra por examen. Del mismo modo, el concurso o examen de incorporación son concebidas como vías de acceso mediante las cuales se puede ingresar al Servicio Profesional Profesional, exentándose al aspirante de participar en los cursos de formación básica.

El ingreso al SPE está condicionado, de modo que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral expide un nombramiento provisional en el rango inicial del cuerpo correspondiente a las personas que reúnan los requisitos establecidos. Su vigencia es temporal, hasta que cumpla con las exigencias del caso para la obtención de la titularidad en dicho rango, a través de la cual los servidores públicos de carrera son incorporados permanentemente al Servicio Profesional Electoral. Hay que resaltar que dicha titularidad estará referida exclusivamente a la estructura de rangos, no a los puestos.

La titularidad en un rango inicial del SPE también está sujeta al mérito, de manera que el servidor público deberá haber experimentado prácticamente un proceso electoral como servidor del Instituto; acreditar los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, y tener una resolución favorable sobre su desempeño en el Servicio Profesional Electoral.

Formación profesional electoral

El Instituto Federal Electoral dispone de la mencionada Dirección Ejecutiva, para la implementación de programas de formación y desarrollo profesional de los servidores públicos. Tales programas tienen por objeto garantizar un desempeño profesional adecuado, desarrollando sus conocimientos, habilidades y actitudes. Al efecto puede celebrar convenios con instituciones, académicas para que participen en los programas de formación, y hacer extensiva esta colaboración a profesionales especializados en las materias de los programas de formación.

Dicha formación es de perfeccionamiento, propiamente, pues se implementa simultáneamente al desempeño de un puesto y se dispone que el personal de carrera goce de las facilidades necesarias al efecto. Los programas de formación comprenderán tres etapas: formación básica; formación profesional; y formación especializada. La formación básica tiene carácter introductorio y se orienta a homogeneizar los conocimientos de los aspirantes al Servicio Profesional Electoral, en materias relacionadas con las actividades electorales. La formación profesional se orienta a aportar conocimientos a los servidores públicos de carrera en materias vinculadas con el objeto vital del IFE, de modo que colaboren adecuadamente en el conjunto de la institución y no exclusivamente en un puesto, pues se trata de realizar una carrera administrativa. Finalmente, la formación especializada está encaminada a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas que son de interés particular para el instituto.

El programa de formación tiene un sentido de unidad e interdependencia, en forma tal que sólo pueden participar en la fase de formación profesional quienes hayan acreditado la etapa de formación básica, así como las personas que aprueben el examen o ganen el concurso de ingreso al Servicio Profesional Electoral. Del mismo modo, para el otorgamiento de la titularidad en el rango inicial del SPE, es menester, entre otros requisitos, acreditar la fase de formación profesional.

En sus normas estatutarias no se menciona la existencia de una escuela o academia de formación del servicio, que parece necesaria habida cuenta de la importancia de la preparación de sus miembros para el desempeño de sus labores; y a pesar de las relaciones que puedan tenerse con instituciones académicas para la organización de los programas de enseñanza y perfeccionamiento.

El régimen promocional

El desarrollo del personal de carrera en la estructura de los *rangos*, se implementa con base en un sistema de ascensos. Uno de los criterios de promoción es la antigüedad del personal de carrera, que es de dos clases: antigüedad en el Servicio Profesional Electoral, que se computa a partir de la fecha de ingresó al mismo, y antigüedad en el rango, que se considera desde la fecha en que se obtuvo la titularidad en el mismo. La promoción del personal de carrera se realiza

de conformidad con la existencia de vacantes en la estructura de rangos correspondiente, así como de las necesidades del Instituto.

Al efecto de realizar las promociones en el Servicio Profesional Electoral, se consideran los méritos y resultados del desempeño, particularmente durante el desarrollo de los procesos electorales federales; las obras o estudios que se han realizado, así como títulos profesionales o grados académicos obtenidos con posterioridad al ingreso al servicio, pero que cuenten con un aval expreso del Instituto; los créditos sumados por la participación en los programas de formación profesional que imparte el Instituto; los resultados obtenidos en las evaluaciones establecidos al efecto; y la ausencia de notas desfavorables contenidas en el expediente de los miembros del Servicio Profesional Electoral. Además, se consideran los proyectos y estudios de carácter institucional en que haya participado el aspirante a la promoción, así como las conferencias dictadas por él, y los seminarios y congresos en que haya participado.

Como ocurre con cualquier carrera administrativa, se han dispuesto intervalos de tiempo dentro del régimen promocional, de modo que para optar por un ascenso en la estructura de rangos, los miembros del SPE deben contar con dos años de antigüedad efectiva en el rango inferior del que se pretenda ascender, toda vez que los ascensos solamente de realizan dentro del cuerpo del servicio profesional del caso.

El Servicio Profesional Electoral constituye la más novedosa experiencia de implantación en México de una carrera administrativa rigurosa y plenamente fundada en la tradición europea. Es medida sin precedentes en los tiempos actuales, de la cual se puede obtener mucho provecho, tal como lo patentizan las siguientes líneas:

El concepto de Servicio Profesional Electoral es el mismo que inspira a los sistemas de personal de carrera. Comprende entre otros aspectos: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad, sujetos a evaluaciones periódicas del desempeño; que se garantice estabilidad en el empleo; que se propicie la especialización de sus miembros, de acuerdo a programas específicos de formación y desarrollo; y, que se genere un elevado sentido de dignidad, pertenencia y lealtad institucional.¹⁵

¹⁵ *Ibid.*, pp. 13-14.

Se concibe al Servicio Profesional Electoral como un sistema de personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados: el de la Función Directiva y el de Técnicos.

Una de las características más relevantes de este tipo de sistemas de personal, es la de propiciar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal mediante la realización de una carrera, con lo que se genera un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

Cuando estábamos escribiendo estas líneas, entre junio y julio de 1997, el Servicio Profesional Electoral fue centro de una fuerte polémica sobre su efectiva imparcialidad. Este asunto tocó de lleno su esencia: la profesionalización como sustento de la imparcialidad, aptitud y honradez. Poco después, en octubre de ese mismo año, la polémica alcanzó al Consejo Directivo en pleno y a su Presidente, mostrando el debate las diferencias existentes entre sus miembros, quizá debido en parte al origen de su nombramiento: la sugerencia partidista consensada. No pocas voces y plumas han sugerido que el Consejo mismo, en atención a la naturaleza del IFE, se integre profesionalmente a través de idénticos procesos que sustentan al Servicio Profesional Electoral.

Lo anterior ha mostrado que las carreras administrativas no están vacunadas total ni permanentemente contra las influencias partidarias.

Capítulo XX

HISTORIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

El panorama del servicio público narrado páginas atrás podría hacer suponer que México ha sido, de siempre, un país ajeno a la carrera administrativa. Esto no así, pues aquí se desarrolló de antiguo un sistema de carrera basado en la estabilidad del empleo y, hasta cierto grado en el mérito, que rivalizaba con los adelantos logrados en Europa. Era entonces la mitad del siglo XVIII.

La carrera administrativa en el México virreinal

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. En 1742, Francisco Fernández de Mollinedo fue nombrado para ocupar el cargo de secretario del Virrey —germen de lo que después sería la Secretaría de Cáma-

ra—, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia.¹ Este hecho fue el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.

Origen y desarrollo de la carrera administrativa

Hasta 1756, los servidores públicos del Virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado los Habsburgo. El virrey, que representaba a la corona, no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, que ocupaban los cargos sin proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. El método usual de la asignación de cargos era la venta por subasta, de modo que a principios del siglo XVIII la nueva dinastía, la Casa de Borbón, heredó una administración virreinal cuyo carácter patrimonial impedía cualquier proyecto de modernización del servicio público.²

La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la Visita General encabezada por José de Gálvez, repercutió en una profunda transformación del Virreinato. Los cambios impulsados, que multiplicaron el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que en el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento. En la época del Segundo Conde de Revillagigedo, la administración virreinal estaba integrada por la Secretaría del Virreinato, Casa de Moneda, Aduana de México, las Direcciones Generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de la Pólvora y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades, Tribunal y Contaduría de Tributos, Azogues, Contaduría de Media Anata y Lanzas, Administración General de Correos y Contaduría de Propios; así como por el Tribunal de Cuentas, Cajas Reales y Departamento de San Blas, por Audiencia de México y la de Guadalajara, y los Tribunales de la Acordada, del Consulado y de Minería. También eran parte de la administración, el Protomedicato, Estado y

¹ Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*. The University of Texas at Austin, 1982. Tesis doctoral. Archivo General de la Nación, Biblioteca. Código 350.001.A 752b, pp. 812.

² Sarfati, Magali, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.

Marquesado del Valle, Juzgado de Bienes de Difuntos, de Naturales, Montepío de Ministros y Oficinas, y Monte de Piedad.

El Virrey ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, además de los datos cualitativos en los que se incluyó a la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. Particularmente, el censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal.³ Contando con esta información, que había solicitado en octubre de 1789 y le terminó de llegar en junio de 1790, el virrey pudo iniciar inmediatamente sus labores con pleno conocimiento de quienes eran sus colaboradores.

Resulta interesante conocer a los integrantes de la Secretaría del Virreinato. Es el caso que su titular tomó la delantera a todos sus colegas por cuanto informar al Virrey, pues en tanto que Revillagigedo había firmado en octubre 29 una solicitud para la confección de la relación de servidores por institución administrativa, el Secretario Antonio Bonilla le había remitido su listado con fecha 22 del mismo mes y año, atendiendo a un requerimiento verbal. Bonilla informó que sus colaboradores eran 32 personas, de los cuales hace prolífica referencia, a través su carrera administrativa.

Muy pocos empleados públicos que laboraban en estos organismos de la administración virreinal habían sido reclutados con anterioridad a 1765, año en que llegó José de Gálvez a la Nueva España. La mayoría había ingresado al servicio en la década de los ochenta, algunos en los años setenta y muchos menos en la de década los sesenta. Formal o habitualmente, las carreras se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución, en dos organizaciones emparentadas, o en varias entidades, pero de un ramo claramente distintivo, fundamentalmente las dependencias de la Real Hacienda. Se trataba de carreras integradas por especialistas.

Las carreras largas solían abarcar más de 20 años de servicios y generalmente se desenvolvían en una sola institución. Vayamos comentando estas generalidades, iniciando con la Secretaría de Cámara: José Sánchez Lozada era el oficial mayor a la llegada de Revillagigedo. Se había iniciado en 1769 dentro la Dirección General de la Renta del Tabaco, donde tuvo su primer

³ Revillagigedo, Segundo Conde de, "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, México, 1789-1790.

ascenso en 1771, para luego ser trasladado a la Secretaría donde se desempeñó con el elevado cargo de oficial segundo y después ocupó la oficialía mayor (en 1779), hasta la asunción del mando por el Virrey, sumando en este último cargo la mitad de su carrera administrativa: 10 años. Sabemos que continuó dos años más en este puesto, desapareciendo de la escena administrativa en 1793 sin que sepamos su destino.⁴ Paralelamente a sus funciones oficiales, estaba a cargo de la tesorería del Montepío de Ministros y Oficinas. El oficial segundo era José María Beltrán y su carrera no era nada despreciable, con sus 15 años de labores, todos ellos en la Secretaría. El virrey lo destinó en 1790 al Tribunal de Cuentas, y de 1822 a 1828 ocupó el alto cargo de administrador general de correos.

El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía funcional, de modo que hasta el oficial octavo, aquellos que ejercían estos cargos habían sido reclutados en la segunda mitad de la década de los setenta y durante la de los ochenta. El resto del equipo administrativo de la Secretaría de Cámara del Virreinato tenía un tiempo de reclutamiento similar. De lo anterior destaca la extracción plenamente borbónica, en el sentido anotado, de la burocracia profesionalizada que se había engendrado bajo las *Policies* de modernización administrativa. De modo que la actitud conservadora de algunos de sus miembros derivaba de las antiguas relaciones con la oligarquía encabezada por el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México y a la falta de energía de los virreyes para evitarlo, más que a una desarticulación estructural entre la política del Gobierno borbónico y la situación de clase de los servidores públicos como categoría social entrelazada con los intereses materiales del Estado, no con los de aquélla. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera ya no dependía de condiciones patrimoniales, sino a procedimientos y criterios de rendimiento basados en la racionalidad.

Para sopesar esta aptitud, Revillagigedo solicitó a cada titular de la Secretaría una evaluación sucinta sobre el desempeño de todos y cada uno de los subordinados. Bonilla informó de manera reservadísima que el oficial mayor Sánchez Lozada carecía de gran talento, pero era muy constante, obediente y sufrido, lo cual sustentaba su añeja carrera administrativa. Con base en estas cualidades sugirió una virtual promoción, pues había llegado al tope de su carrera —la titularidad de la Secretaría era vitalicia—, que se podría efectuar en el Tribunal de Cuentas o la Dirección General del Tabaco, dado que en estos

⁴ Arnold, Linda, *Directorio de Burocratas en la Ciudad de México: 1761-1832*. Archivo General de la Nación. Biblioteca, 350.001.A752b, México.

cargos era la experiencia el valor preponderante. En caso de no obtener tales ascensos, recomendó su jubilación con un salario decoroso. Tal como es observable, las altas promociones estaban abiertas a traslados a otras dependencias del Gobierno virreinal, merced a la antigüedad y el mérito.

Informes como éste, que incluye también a personas de las cuales se declara su indolencia irreversible o indisciplinas corregibles con traslados de lugar y condición administrativa, sirvieron a Revillagigedo para darse cuenta cabal de la situación de todos sus colaboradores y que esperar de ellos.

La reforma borbónica trajo consigo a la Nueva España una edad de gran *publificación*. La modernización introducida arribó con la era de las grandes organizaciones administrativas, caracterizadas por su numeroso personal operativo. Tres instituciones representan transparentemente a esta nueva edad: la Dirección General de Alcabalas y Pulques, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Pólvora y Naipes.

La Dirección General de Alcabalas y Pulques representó un triunfo casi epopeyico de la Casa de Borbón sobre el poderoso Consulado de México, porque significó un establecimiento público modelo que asumía atributos estatales que los nuevos soberanos estuvieron firmemente decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituyan un prodigioso ingreso de la corona que, por estar contratado durante dos centurias con el Consulado, se había convertido en sustento de su poderío en detrimento del real erario. El rey decidió la supresión del *asiento* (contrato) y dio instrucciones al virrey en turno para asumir su administración. Como era de esperarse, la resistencia fue fuerte y constante, y se requirió la presencia de Gálvez para completar la obra, pero el proceso concluyó hasta diciembre de 1789, en la época de Revillagigedo. La organización de esta magna institución significó un notable desafío porque la corona se planteó la necesidad de contar con funcionarios leales a lo largo y ancho del territorio de la Nueva España, pero el propósito se cumplió.

Revillagigedo conocía muy bien la historia de la Ditección General de Alcabalas y Pulques y rápidamente pudo darse cuenta de su estado, pues su titular, Juan Navarro, remitió su relación de funcionarios en 1789. La celeridad de la respuesta mostró la eficiencia del Director General, quien hizo una de las mejores y más completas relaciones de sus colaboradores, que sumaban 457 personas. En un país cuyos habitantes eran calculados en 4.5 millones de personas, una organización con tantos trabajadores era de suyo de gran magnitud. Esta Dirección General comprendía, además de las alcabalas —un ingreso por las transacciones comerciales—, la renta del pulque, cuyo abundante consumo

gravitaba en detrimento de la población indígena y en perjuicio de su salud y costumbres. Cada renta se administraba con departamentos separados, con oficiales y escribientes distintos, salvo la contabilidad que le era común. Pero lo más impresionante eran las administraciones foráneas diseminadas en todo el territorio del Virreinato, que desempeñaban la tarea de cobrar las rentas mencionadas.

Como en el caso de la Secretaría de Cámara, también esta Dirección General estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso de mediano plazo y recientemente. Asimismo, sus funcionarios directivos estaban integrados por personas con carreras consolidadas, como el oficial mayor de alcabalas, con 14 años de antigüedad dentro de la institución, y el oficial tercero, con 12 años de experiencia administrativa. Hay que notar que la mayor parte de los oficiales, contadores y escribientes de las oficinas centrales también habían sido reclutados preferentemente en la década de los ochenta y en menor grado en la segunda mitad de los setenta. El servicio público borbónico rebosaba de fresca madurez.

También es observable la formación de carreras administrativas hasta alcanzar puestos elevados, como el oficial mayor de alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 en mencionada la Dirección General obedecían a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. Ocupado plenamente en sus deberes y renuente al descanso, este funcionario alcanzó una evaluación sobresaliente de Juan Navarro, además de dedicar sus tiempos libres al cultivo de las letras y ser abogado de profesión. Prosigió en este cargo hasta 1806, después fue transferido a la Aduana de México, y posteriormente a las empresas públicas del tabaco y de la pólvora. Revillagigedo sabía por tales datos de las capacidades del personaje mencionado, lo mismo que de los alcances del oficial segundo del ramo de pulques, que habiendo iniciado sus actividades en el lejano año de 1762 y haber ascendido metódicamente en la jerarquía, se había estacionado en su puesto desde 1779. Estando vacante la oficialía mayor de este ramo, se antojaba como candidato natural a ocuparla, pero su opacidad personal y pocas luces, a pesar de su honradez y bonhomía, no fueron suficientes y parece que continuó en su cargo porque el Virrey no lo promovió.

La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del Virrey, que podía disponer cambios, como el caso del cargo de

oficial segundo del ramo de alcabalas, cuyo virtual candidato era el oficial tercero, que laboraba en la institución desde 1778, pero que Revillagigedo otorgó a un personaje experimentado que transfirió de la Secretaría de Cámara. Había pues una mezcla de discrecionalidad mesurada por el mérito, antigüedad y competencia, los cuales se elegían según el caso. Pero se tendía a privilegiar la estabilidad, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la institución, como en la Dirección General de Alcabalas, repartida por toda la Nueva España, y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. También era costumbre una rotación ascendente de funcionario de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México, y hasta al revés, de la Capital a provincia de ser conveniente. La administración virreinal no era ajena a las injusticias, como la cometida con el oficial mayor de la contaduría general, cuya larga carrera iniciada en 1757 se había detenido en este cargo y ahí continuó, pues aún lo ocupaba en 1794 cuando Revillagigedo retornó a España.

En los departamentos de la Dirección General de Alcabalas, tales como la oficina, la contaduría y la tesorería, se respetaba con gran escrúpulo las promociones jerárquicas. El mejor ejemplo lo constituyeron las oficinas, cuyos empleados, desde el oficial mayor al último oficial de la pirámide, según su número, ocupaban una escala de ascensos de menos a más. Una persona podía iniciarse como el último oficial, digamos el sexto, y acceder hasta oficial primero o mayor, como se le llamaba también. Pero habiendo méritos de por medio, ajenos a la antigüedad, excepcionalmente y debido especialmente al talento y la capacidad, se podían saltar los escaños y ascender con mayor rapidez. Parece que estos elementos también podían aletargar las carreras de quienes no tenían suficientes luces. Hay casos, como el oficial octavo de la contaduría general, que iniciándose como portero en 1779, había alcanzado su puesto en 1784 y en él continuó 1799, pero en el Tribunal de Cuentas. Finalmente debemos consignar que la Dirección General de Alcabalas y Pulques contaba con un nutrido grupo de celadores y resguardos de lo recaudado, y que aquí se encontraba el personal más antiguo, pues cuatro de ellos habían sido reclutados entre 1765 y 1768.

En suma: esta Dirección General, creada por la reforma borbónica, mostraba un servicio público en maduración, entrenado y sujeto a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, que aquilataba también el talento y la capacidad.

Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de los setenta y principios

de los ochenta, lo que explica porqué muchos de ellos estaban aún activos cuando México se independizó de España. En la medida en que durante los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo se intensificara la reforma, es posible pensar que el número de nuevos reclutas del servicio público creció paralelamente y por consiguiente se extendiera su permanencia, primero en los cargos del gobierno virreinal, y luego en los puestos del primer Imperio y la República.

Montepío de Ministros y Oficinas

Como pieza complementaria de la carrera administrativa, en 1763 fue instituido en España y sus dominios americanos el *Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte*, también conocido abreviadamente como *Montepío de Ministros y Oficinas*. Su objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la *media anata* que se aplicaba a sus sueldos⁵ y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.⁶ Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, miembros de los Consejos y los Secretarios de Estado, además de los servidores públicos en la Nueva España y el Perú.

En la época del Segundo Conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas de la Nueva España beneficiaba a los servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a su gestión interna.

Profesionalización del gobierno territorial: los intendentes

La carrera administrativa no se restringió a quienes se desempeñaban en las oficinas centrales del Virreinato, también fue encarnada por el Intendente.

⁵ La *media anata* era un antiguo derecho de origen medieval, que cobraba el rey de España como contraprestación por la provisión de un cargo público.

⁶ "Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas, y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte", de septiembre 8 de 1763. Oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su Consejo, Madrid, 1763.

Cuando José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix diseñaron el Plan de Intendencias, entre sus prevenciones estaba la propuesta de los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito.⁷ Eran los primeros días de 1768.

La recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Pedro Corbalán, cuyos méritos invocados se basaban en su *experiencia* en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz pensaron en Pedro Antonio Cosío, con base en su “*instrucción, capacidad y experiencia*”. Por sus cualidades de ‘*fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio*’, Juan Antonio Valera y Fernando José Mangino fueron los aspirantes para Oaxaca. San Luis Potosí sería encomendado a Felipe Clere, con base en su “*capacidad, conducta y pureza*”, en tanto que para administrar a Californias habían considerado a Felipe Barri, a quien equiparaban a Corbalán en “*integridad, prudencia y celo*” por el servicio público.⁸

En la Nueva España, el intendente encarnó puramente la noción de *funcionario de policía*: se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográfico e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio.⁹ Celaban por la construcción de vías de comunicación y señales para viajeros, y para su descanso y confort, posadas y albergues. Les estaba encomendado el castigo del ocio y la mendicidad, el embellecimiento de las ciudades, plazas y calles, y cuidaban del abasto de víveres y de las alhóndigas.

Los intendentes se caracterizaron por el ejercicio de una carrera administrativa: Fernando José Mangino, que se desempeñó como intendente de Zacatecas, fue contador de reales tributos y azogues, superintendente substituto de la Real Casa de Moneda, consejero de la administración de la media anata y director adjunto de Temporalidades. Pedro Corbalán, primer intendente de Sonora y Sinaloa, y por lo tanto de la Nueva España, colaboró en las intendencias de la Comandancia General de las Provincias Internas, cuando contaba con 19 años de experiencia en el servicio. El nombramiento en el cargo de inten-

⁷ Gálvez, José de y Marqués de Croix, “Informe y Plan de Intendencias para el Reino de la Nueva España”, de enero 15 de 1768. Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff.1323, México.

⁸ Hemos calcado las cualidades explayadas por Gálvez y Croix, y las resaltamos con las cursiva, *op. cit.*

⁹ “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España”. Madrid, 1786. Parágrafos 57-74. Hay una edición actual en facsímil: México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984. Fue prologada por Ricardo Rees Jones.

dente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los antecedentes de los candidatos por el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas desde la Secretaría de Indias.

Aunque eran servidores públicos amovibles, la corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, de modo que el intendente de Arequipa, en el Perú, ejerció el cargo durante 15 años, en tanto que el de Buenos Aires lo hizo por cinco años, y Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento. Para casos tales como los decesos, los familiares de los intendentes estaban protegidos por el *Montepío Militar*.¹⁰ La estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la corona, pues además de garantizar la permanencia de la persona en el puesto, beneficiaba la continuidad de negocios públicos que así lo exigían. Flon se desempeñó en Puebla por 27 años; Ramón Gutiérrez en México por 14; García Dávila en Veracruz por 24; Antonio de la Mora en Oaxaca por 21; Benito Pérez Brito en Yucatán por 10; Felipe Díaz Ortega en Valladolid por 19; Manuel Acevedo en San Luis Potosí por 13; Antonio Villaurrutia en Guadalajara por 8; Francisco Rendón en Zacatecas por 15; Bernardo Bonavia en Durango por 18; y Alejo García Conde en Sonora por 17. Pedro Corbalán, el decano de los intendentes, se desempeñó en Sonora por 17 años, en tanto que Riaño, sumando a Valladolid y Guanajuato, por 25 años.¹¹

El régimen intendencial estableció un sistema de promociones, y ofrecía propiamente una carrera administrativa tal como se observó en la Nueva España. Debido a una enfermedad que provocó la demencia del Intendente de Guanajuato, este fue sustituido por Juan Antonio Riaño, quien fungía como Intendente de Valladolid. Riaño fue sustituido por el intendente de Durango y a éste un servidor público que hasta entonces estaba desempleado.

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y madura, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de planteles educativos. En su centro se desempeñaba la Secretaría de Cámara de Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio

¹⁰ "Reglamento del Montepío de Viudas, Huérfanos y Madres de Oficiales Militares", de junio 17 de 1773. Don Felipe Zúñiga y Ontiveros, México, 1789.

¹¹ *Ibid*, pp. 211-215.

social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

Extinción de la carrera administrativa en el siglo XIX

El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización. En el último año, dentro de la masa total de un servicio público que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al trabajo de oficina —oficiales y escribientes—, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro una carrera administrativa. Había cuajado un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como porque la burocracia borbónica alcanzó madurez y quietud al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido de deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y a hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y el clero, y su inclinación era hacia la conservación de su empleo. Esto explica porqué en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros más con 25 años y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

Aquí haremos lugar a una disquisición: en un artículo publicado en 1954, el administrativista británico William Robson escribió lo siguiente: "el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo con-

tinuo de su mejoramiento".¹² Esta expresión, sin embargo, podría ser suscrita por cualquier profesante o profesor de un país europeo de los en esta obra tratados, lo mismo que de los pueblos angloamericanos e inclusive de Iberoamérica; pero no por México.

En todas las páginas anteriores hemos podido apreciar como, a través del derecho, se fue abriendo paso progresivo el desarrollo de la carrera administrativa en los países estudiados. En las páginas siguientes, en contraste, podremos apreciar como por medio del derecho se fue abriendo paso a una involución regresiva de la carrera administrativa en México, hasta culminar con su extinción.

El principio del fin de la carrera administrativa: 1824

En efecto, el mismo año en que se extinguía todo vestigio del régimen monárquico, en 1824, arranca el proceso de destrucción de la carrera administrativa.

El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto regresivo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

En 1824, recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad de empleo*.¹³ Sin embargo, en agosto 18 de ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara pri-

¹² Robson, William, "Recent Trends in Public Administration". *The Political Quarterly*, vol. 25, 1954, p. 346.

¹³ Se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley". Carabajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carabajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro", México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.

mero al Gobierno federal.¹⁴ La causa expuesta por su titular, Lucas Alamán, fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada estado pudiera integrar su propia planta de servicio público y seguir sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 prosiguió de llenó la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como de *cesantía*. El Gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados *cesantes* por la Federación, si fueron separados de sus cargos.¹⁵ En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y así sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos *vitalicios*; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los estados, la Federación volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

El problema de los cesantes había alcanzado en abril 18 de 1837 efectos muy lamentables para los servidores públicos que sufrían esa condición, si bien para entonces, también la desocupación se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral por detentar cargos en *propiedad*. El Gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar.¹⁶ Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en *propiedad* y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

¹⁴ "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados), México.

¹⁵ "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829. "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, *ibid.*

¹⁶ "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, *ibid.*

El derecho de cargo se vio de tal modo mermado de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía.

Pero no tardó mucho en languidecer la seguridad de cargo, la propiedad, pues en mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente aún en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como "la mejor reguladora de la utilidad de las cosas".¹⁷

Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcionalia *ex officio*. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial y honores, e incluso de fuero que los inmunizaba de la acción de la justicia común. Gracias a su extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales civiles y criminales. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Santa Anna en 1853.¹⁸

El proceso de extinción de la carrera administrativa prosiguió, pero el modo en que se estaba implementando en 1848 hizo menos vejatoria la situación de los servidores que sufrián la condición de cesantes y jubilados.¹⁹ Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

¹⁷ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana*, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. Imprenta del Águila, México, 1838, p. 2.

¹⁸ "Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, México, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

¹⁹ "Previsiones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848, *ibid*, pp. 300-301.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, estaba suprimido el sistema de méritos como procedimiento de ingreso al servicio y fue fracturada la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos. Todo esto fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del Gobierno y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos, que aún subsistía. La eliminación de este derecho, como ocurrió, dejó en la calle a muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. Contra Payno, alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, fue testigo presencial de que la propiedad ni la escala han perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, "como se notaba en tiempos del Gobierno español, en que esa propiedad era más respetada". Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creen que pueden ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada".²⁰ Con respecto a la propiedad, explicó que ésta significa solamente la garantía de estabilidad, es decir, los empleos de propiedad eran aquellos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar el puesto y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada.

En su condición de representante popular, Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además que la provisión de nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba de manera similar a Carbajal debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos

²⁰ Carbajal, *op. cit.*

empleados, y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes —no los que contaban con propiedad de cargo— y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello.²¹ Propuso asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma.

La Secretaría de Relaciones exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior. Lafraga se preguntaba: “¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?”.²²

El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó hasta mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes.²³ Dicho de otro modo, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas permanecieran, fueron cesados aquellos otros que aún gozando de dicha propiedad, tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su organismo de trabajo. La “manga ancha” con que se podía optar por suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo.

Complementariamente, se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como

²¹ *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, signada por José María Lafraga en diciembre 14 de 1846. Imprenta de Vicente García Torres, 1847, México, p. 178.

²² *Ibid.*

²³ “Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852”, *Derecho Internacional Mexicano*, tomo III, pp. 303-304.

contraparte al debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, en aquél entonces se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.²⁴

En septiembre y octubre del año antes referido, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarandóseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reintegrados al servicio de ser el caso, o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente.²⁵ Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario, y al mismo tiempo lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos.

Al mismo tiempo, como otra paradoja a la merma de la carrera administrativa, se mandó que en el ramo hacendario se buscaría "la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican".²⁶ En lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos facultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

Misión cumplida en 1855: la carrera administrativa ha muerto

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolas en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha Ley

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Prevenciones respecto de Emplados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno". "Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los Emplados no puedan percibir dos o más Sueldos". Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos, tomo I, 1973, pp. 288-292.

²⁶ *Ibid.*

no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Fue de tal modo que con fecha diciembre 31 de 1855, se expidió el certificado de defunción de la carrera administrativa en México.

En opinión de un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas, el Gobierno había roto un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público para establecer la relación de trabajo, se remonta a la Recopilación de Indias durante el Virreinato; y menos antiguamente a la Constitución de 1824, además de que disposiciones expedidas en abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían refrendado.²⁷ Según el autor de la fuente citada, J. Piquero, la supresión de la propiedad fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que tal fue el mismo argumento fue invocado por el diputado Carbajal.

La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria.²⁸ Asimismo, significó que de conformidad con los años de servicio, el funcionario tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaría de derecho a pensión. En fin, que disfrutaba de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige.

La Ley de diciembre 31 de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos. Como la amenaza de su extinción fue patente a lo largo del siglo XIX, quizá ello inspiró a Luis Riquelme para proponer en 1837 un *Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana, en el beneficio de viudas y huérfanos, y que se extendía a padres, herederos y legatarios*.²⁹

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente

²⁷ Piquero, J., *Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública*, sin datos editoriales, México, 1856-1858.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Riquelme, Luis, "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". Impreso por Juan Ojeda, México, 1837.

se decretó la amovilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para un país. La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código de conducta que fue abolido con la extinción de la carrera administrativa.

En el año de 1887 aún se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa: las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos merced al favor, y para suplir las deficiencias se habían convertido "en planteles de instrucción", como lo hizo notar Alberto Díaz Rugama, persona que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, tales como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática, lógica e ideología, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.³⁰ Igualmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidor público.

Habida cuenta de que muchos servidores públicos eran incapaces para desempeñarse con eficiencia, y que las oficinas públicas no constituyan planteles de enseñanza, Díaz Rugama escribió en 1887 su *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos.³¹ Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba la *Biblioteca del Empleado*, y que estaba integrada por la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del país, un libro de historia patria y un Diccionario de la lengua española. En lo particular, los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo.

³⁰ Díaz Rugama, Alberto, *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. Imprenta El Socialista, México, 1887.

³¹ *Ibid.*

Movimiento del servicio civil: 1922-1939

La categoría *servicio civil* fue desconocida en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término se utilizó para rotular un vigoroso movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa.

La época que comprende a los gobiernos revolucionarios se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público que estaba representado por tres tendencias relacionadas entre sí: un doble movimiento dirigido a la creación del servicio civil que partía de iniciativas del Gobierno y de sus trabajadores; el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; y la consolidación del servicio exterior como el aspecto más progresivo y desarrollado del movimiento del servicio civil. Esto último lo tratamos en la parte tercera de esta obra.

Entre 1920 y 1934 se desenvolvieron un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera, el servicio exterior alcanzó el máximo nivel de profesionalización. Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al Gobierno la institución del servicio civil. Al mismo tiempo, grupos profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente los contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública y lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

Pugna a favor del servicio civil

En diciembre 24 de 1906, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Sin embargo, este propósito se frustró en su origen,

porque Porfirio Díaz ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del Gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.³²

En 1922, un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el Gobierno federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, encabezaron un vigoroso esfuerzo a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos cuyo objeto fue participar en la creación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada en junio de 1922.³³

Confederación Nacional de la Administración Pública. El propósito de la CNAP era fungir como una congregación profesional de servidores públicos con fines sociales y económicos, destinada a promover su prosperidad material e intelectual. Para alcanzar esta finalidad, la Confederación se había dedicado a organizar treinta asociaciones locales en las entidades federativas y una Sociedad Económica de Prevención, que funcionaba al través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorros. Esta última había derivado de una asociación laboral preexistente: la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado.

Con esos instrumentos organizativos se pugnaría por crear un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo y apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus objetivos, destacó el establecimiento de la Agrupación de Prevención Social, cuya finalidad consistió en la reglamentación del servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del Gobierno.

Sus actividades tuvieron una pronta y positiva respuesta, pues en junio de 1922 ya había tres federaciones en los estados y se esperaba que en septiembre se hubieran formado las treinta previstas.

La CNAP nació con buenos auspicios, pues su membresía de honor estaba encabezada por el Presidente de la República, Alvaro Obregón, y la mayor parte de sus colaboradores, entre otros, Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores. A su cabeza se encontraba el Consejo Directivo, encabezado por Gregorio Cristiani, y en apoyo se había organizado un Consejo Técnico

³² "Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública", núm. 1, octubre de 1922, México, pp. 5-6.

³³ "La Vigorosa Acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública", México, 1922.

presidido por Antonio Caso, Rector de la Universidad Nacional de México, así como un Cuerpo Consultivo Honorario.

Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. Dos años después fue creada otra agremiación: en mayo 12 de 1924 se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que vivieron estos trabajadores públicos por la suspensión de sueldos que ocurrió en aquella época.³⁴

Su organización era diversa a la CNAP, pues no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal, de modo que hacia 1926 contaba con 56 delegaciones. Sin embargo, como la CENAP, su objeto era la creación de la carrera administrativa mediante la expedición de una ley del servicio civil. Al respecto, la AMEO juzgaba que la reciente puesta en vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría, era de suyo el primer paso hacia este propósito. Efectivamente, en marzo 2 de 1925 se expidió un acuerdo que puso en vigencia el mencionado Reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales de la carrera administrativa.³⁵

La Contraloría General: restablecimiento de la carrera administrativa

Debido a la necesidad de restringir las plazas de esa dependencia de la administración pública y reducir el número de empleados, los servidores públicos que permanecieron en activo fueron sometidos a una evaluación para demostrar mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. El sistema de ingreso fue reformado totalmente, se introdujo un examen de ingreso orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. También el régimen promocional se fundó en el mérito, pues además del respeto al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento.

³⁴ "AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales", núms. 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926, México.

³⁵ Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, tomo I, número 1, marzo-abril, México, 1925.

Un elemento sustancial de la carrera administrativa en esta dependencia de la administración pública, consistió en el fortalecimiento de la estabilidad más allá del escalafón: se mandó que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan sólo para la tercera o cuarta parte de las vacantes, permaneciendo las demás para el personal activo. Además, quedó establecido que el cese sólo sería posible por condiciones específicas, tales como realizar actos contra el fisco o la seguridad o prestigio de la Nación; así como la imposibilidad física para desempeñar el servicio, residir fuera de la ciudad donde estaba la oficina sin previo permiso, rehusar la prestación de servicios, y faltas graves de disciplina y moralidad.

En junio 25 del mismo año se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que contendrían procedimientos orales, escritos y prácticos, en tanto que los temas de los mismos se escogían de manera aleatoria. Los fallos del sínodo eran inapelables y, en caso de empate, se prefería al funcionario activo; siendo ambos servidores públicos, el de mejores antecedentes, en tanto que siendo externos, el más apto a juicio del Contralor. Fueron excepcionalmente exentados del examen los auditores y sub-auditores, además de los empleados accidentales, o bien, quienes mostraran los certificados de los conocimientos exigidos en él.

Estos acontecimientos propiciaron que en marzo 2 de 1925, el Presidente de la República acordara establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de sus empleados de la Contraloría. Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de los servidores públicos de la institución.³⁶ Al efecto se integró una Comisión Revisora de Expedientes, cuyo objeto fue fijar las directrices de la selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría, así como para determinar los ascensos de los servidores públicos en activo. Los exámenes que se previeron en ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

La disposición referida, el "Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos", fue uno de los pasos más importantes en el proceso formativo de la carrera administrativa en México. La Contraloría, con esa disposición, se puso a la cabeza del resto de las

³⁶ *Ibid.*

dependencias de la administración pública federal en materia de administración de personal.

El Acuerdo comienza con un *Considerando* que enmarca su espíritu: paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría, se deseaba incrementar la eficiencia de sus servidores a través de las siguientes determinaciones: comprobar su aptitud por medio de un examen; tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia. Para aspirantes a ingreso se exigió el examen, más cartas de recomendación tanto en “el orden social”, como en lo relativo a la “administración”. En caso de vacantes, serían preferidos los cesados cuyo cese sólo hubiera sido por causa de economía. Por cuanto a los ascensos, los empleados en servicio podrían demostrar sus aptitudes para ser promovidos, toda vez que las promociones se sujetarían a riguroso escalafón con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad. Las vacantes sólo serían cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte.

Igualmente, tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrían ser cesados en atención a las causas graves antes mencionadas.

En su momento se estudiaría la posibilidad de incorporar este Acuerdo a la Ley y Reglamento de la Contraloría, como efectivamente ocurrió.

Una nota editorial del diario *El Demócrata* recogió esta importante noticia y en marzo 5 de 1925 señaló que “el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleomanía (...)”, había dado un paso significativo con el nuevo Acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agregó, van más allá del cobro semanal, decenal o mensual.³⁷ Ahora, se respetarán los derechos de los “que trabajan”, subrayó.

Dos años después, *El Globo* también se ocupó del Acuerdo, diciendo en sus páginas que “acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas”.³⁸ El editorialista era de la idea de que la situación laboral del funcionario era la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso ya se ha dado.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

En junio 25 de 1925, el Contralor General Luis Montes de Oca expidió el Reglamento de Exámenes donde se fijó la organización de los sínodos y el procedimiento de realización de los mismos. En octubre 15 de 1926 se expidió un segundo Reglamento, el cual, sin embargo, fue derogado por otro expedido en noviembre de 1926.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría había sido expedida y en ella se establecía el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vino a normar. Fueron exentados del examen, como lo advertimos, los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que prestaran sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que justificaran mediante títulos o certificados que estaban capacitados para desempeñar el puesto que pretendían; empleados que en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtuvieran la autorización del Contralor; y empleados que se separaron de la Contraloría en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresaran a un puesto similar al dejado y si éste fuera obtenido mediante examen.

Los exámenes tuvieron una triple modalidad: orales, escritos y prácticos, y se fijó un límite de tiempo para la duración de cada cual, no excediendo todos más de cinco horas. Una escala de valores determina la calificación: hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60, bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien.

La calificación mínima exigida fue de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio, se realizaba mediante fichas depositadas en una ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedentes; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del Contralor.

De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo, los cuales en el servidor público tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el restablecimiento de la carrera administrativa, es el mejor testimonio.

En apoyo de otros progresos a favor del servicio público, la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la creación y desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública cuyo

perfil curricular correspondía principalmente a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno. Páginas adelante trataremos de ella.

El movimiento en pro del servicio civil se originó entre los servidores públicos federales y su implantación, en efecto, se realizó en el seno de un organismo de la administración pública nacional. Sin embargo, no fueron los servidores públicos de la Contraloría los primeros beneficiarios del servicio civil, sino los trabajadores administrativos de una entidad federativa: la carrera administrativa había sido establecida en San Luis Potosí desde junio 31 de 1923.

El servicio civil en San Luis Potosí

La carrera administrativa se implantó en San Luis Potosí bajo el concepto del trabajo administrativo, que era desempeñado por los servidores en las oficinas públicas dependientes del Estado o de los municipios.³⁹ Fuera de la cartera se encontraban el Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, secretarios particulares, secretarios del Tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como las personas que ejercitaban comisiones especiales.

Para administrar la carrera administrativa se constituyó la Comisión del Servicio Civil, que fue integrada por los secretarios del Congreso, el Oficial Mayor del Gobierno del Estado, uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y el secretario del ayuntamiento de la Capital del Estado. Se confió a la Comisión reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su marcha debida; nombrar a los jurados y celar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renuncias de los servidores públicos locales.

El sistema de ingreso y promoción fue confiado enteramente a la Comisión, que recababa la información procedente de los jurados y las enviaba a los jefes de oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual ella emitía el fallo correspondiente. La Comisión del Servicio Civil preparaba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas vacantes, o bien no habiéndolos, efectuaba una convocatoria pública para el mismo efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de

³⁹ "Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí", sin datos editoriales, de junio 31 de 1923.

la fecha de los concursos para estar en disposición, habiéndolo aprobado, de ocupar la vacante. Para hacer efectivas estas disposiciones se mandó que los trabajadores del Gobierno y los municipios fueran sometidos a examen dentro de un plazo límite de 12 meses.

Uno de los adelantos más significativos lo constituyó el alto grado de estabilidad de los servidores del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. En primer lugar, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro formado con el 3% de sus sueldos. Además se instituyó un escrupuloso procedimiento de defensa del servidor público ante remociones arbitrarías, comenzando por la intervención de la Comisión del Servicio Civil con motivo de la apelación por parte de los afectados. Al mismo tiempo, se ordenó que ningún servidor del Gobierno del Estado y los municipios pudiera ser cesado, promovido, multado, modificado su sueldo, abatida su plaza, amenazado o halagado con promesas de ascenso, por motivos de pertenecer o no a partidos políticos; porque se manifestara o no a favor de personajes políticos, o de alguna medida, acto o gestión inherente a campañas políticas. Tampoco lo podía ser porque formara parte de asociaciones cuyo objeto fuera beneficio de ayuda mutua, o porque tuviera iniciativa individual o colectiva de dirigirse lícita, ordenada y respetuosamente a las autoridades para proponer mejoras en sus condiciones económicas, sociales y materiales para sí y sus familias. Asimismo, no lo sería por practicar algún culto religioso, ni por dar o no dar dinero para fines políticos o dádivas a los superiores. Finalmente, no lo sería igualmente por causa de supresión de la partida presupuestal que nutre su plaza, o por fusionar dos puestos, en cuyo caso se elegirán a los funcionarios más eficientes. En caso de cesantía, cuando hubieron vacantes éstas se destinaron con preferencia a los que antes se desempeñaban en el servicio y, entre ellos, a los de mayor antigüedad.

El servidor público podía pertenecer a cualquier partido de su preferencia, en su condición de ciudadano, pero como agente del Gobierno estaba obligado a mantenerse al margen de manifestaciones políticas públicas y en este sentido su participación política se restringía a su condición de militante pasivo y de votante.

Decreto del servicio civil de 1934

Después de transcurridos tres cuartos de siglo de que en México se extinguió la carrera administrativa, los servidores públicos federales en general obtuvie-

ron los beneficios que gozaban sus colegas potosinos, pero con grandes limitaciones y por brevísimo tiempo. En abril 12 de 1934 se decretó el establecimiento del servicio civil, gracias a que se replanteó la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales. La medida fue adoptada por Abelardo L. Rodríguez, Presidente de la República entonces, invocando su repugna por el ejercicio de una facultad omnímoda. Por principio, mandó que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo por causa grave que ameritara la remoción.⁴⁰

Uno de los motivos de la implantación del nuevo régimen del servicio público era la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil en México, de modo que mediante su implantación se quería ofrecer la necesaria experiencia al Gobierno que estaba por entrar en funciones. Debido a que se confiaba en que Lázaro Cárdenas, quien asumiría la Presidencia de la República en breve, expidiera una Ley respectiva, el decreto estuvo vigente hasta noviembre 30 del mismo año y la implantación del servicio civil tuvo un carácter experimental.

El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las referentes a los puestos de Secretario del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos. La exclusión se extendía a los cargos de segundo, tercero, cuarto y quinto niveles de la alta jerarquía de la administración pública, a saber: subsecretarios del despacho, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de Departamento y jefes de Oficina o Servicio. También quedaron al margen los trabajadores supernumerarios y por contrato, los secretarios particulares y los empleados dependientes de ellos, así como quienes ejercitaban servicios personales para los funcionarios y realizaban trabajos confidenciales. Finalmente, la segregación en el servicio civil también alcanzó a los servidores públicos nombrados mediante disposiciones especiales, entre ellos los que integraban al servicio exterior.

La implantación del servicio civil respondió a demandas que provenían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por

⁴⁰ "Acuerdo que establece el Servicio Civil". Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Cinco tomos, tomo v, vol. iv, de abril 12 de 1934, pp. 77-88.

su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad más que el ingreso y promoción, con base en el sistema de méritos. Al mismo tiempo, la exclusión de cargos de tercer, cuarto nivel y quinto nivel, despojó a los servidores públicos de la posibilidad de una carrera administrativa en sentido estricto, pues en orden ascendente su *cursus honorum* tenía como tope la jefatura de Oficina y Servicio; por lo tanto, tampoco podían acceder a jefes de Departamento, directores y secretarios generales, cargos que homologados con otros países, como lo hemos observado, son concebidos como parte de la carrera administrativa.

Por todo lo anterior, la organización de comisiones del servicio civil, el sistema de concursos y exámenes de ingreso, el procedimiento de promoción y otros beneficios, se restringieron a cargos marginados de los procesos de dirección, diseño de *Policies* y proceso de decisiones, sufragándose no una carrera administrativa en el sentido fiel de la palabra, sino un esquema que sólo garantizaba estabilidad y un sistema promocional mezquino.

Dentro de su limitado concepto, esta experiencia fue provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo Gobierno expediera una disposición que organizó permanentemente al servicio público.⁴¹ También por exclusión, se distinguió a los trabajadores de base y a los de confianza, dándose protección de empleo a los primeros mediante procedimiento de estabilidad, de la cual no disfrutaron los segundos, cuyo número y condición se basó en la clasificación de la disposición de 1934. La categoría de servidor público de confianza se extendió a funcionarios administrativos de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a los empleados directos de la Presidencia de la República, entre ellos el intendente del Castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el Poder Judicial.

La exclusión comprendió también a los miembros del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, y de las misiones de reclamaciones y comisiones internacionales de cualquier género; es decir, los integrantes de ambos cuerpos fueron definidos como personal de confianza, no como sujetos del servicio civil limitado recién constituido.

Uno de los pocos beneficios que trajo la disposición de 1938, fue la incorporación de los cargos de Jefe de Oficina y Servicio dentro del servicio civil, aumentando un rango dentro del escalafón de los trabajadores de base.

⁴¹ "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", de diciembre 5 de 1938, *ibid*, tomo V, volumen IV, pp. 247-266.

Esta organización del servicio público fue ciertamente insatisfactoria, más si se le compara con mejores opciones, tales como la propuesta presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

Proyecto de servicio civil del Partido Nacional Revolucionario

Desde la época del Gobierno de Emilio Portes Gil, una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario venía estudiando la implantación del servicio civil.⁴² La comisión estaba formada por Lucio Mendieta y Núñez, Enrique Landa Berriozábal, Andrés Serra Rojas, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Su misión fue diseñar un proyecto de Ley del Servicio Civil, dentro de los trabajos de Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario.

Dicho proyecto fue enriquecido con trabajos producidos por varias instituciones y personas, entre ellas algunos servidores públicos. El proyecto, desde muchos aspectos, es muy superior a la Ley antes analizada como nutriente de una verdadera carrera administrativa.

La idea central del proyecto fue una Ley donde se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y que en su seno se comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos.⁴³ Se incluyó a los trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo. Al mismo tiempo, el personal excluido del servicio civil se redujo drásticamente a los colaboradores de la Presidencia de la República y de las secretarías particulares, además de subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, tesorero y contador de la Federación, y jefes y subjefes de las unidades administrativas de las Secretarías, Departamentos Autónomos y dependencias federales. Fueron segregados, igualmente, los miembros de comisiones, juntas y consejos, organizados en atención a leyes especiales, y a trabajadores por contrato.

Como puede apreciarse, la exclusión del servicio civil se aplicaba a cargos de segundo nivel, como subsecretarios, oficiales mayores y secretarios generales. Puede suponerse, por consiguiente, que la categoría de jefe y subjefe de unidad administrativa se refiere al director o jefe de Departamento, y que en

⁴² Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942, p. 151.

⁴³ "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación". *Revista Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario. Octubre 4, 1935, tomo I, número 4, pp. 10-17.

este cargo terminaba la exclusión. De ser así, las jefaturas de Departamento constituirían la cima de la carrera administrativa y, por extensión, donde existieran Direcciones Generales y Departamentos, éstos estarían ocupados por servidores de confianza; pero sólo donde hubieran Departamentos, como en la Secretaría de Relaciones Exteriores, las oficinas serían el tope de la carrera administrativa.

La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que serían establecidas en cada una de las dependencias de la administración pública federal, y en los organismos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, entre los cuales habrían representantes de los trabajadores. Su función sería preparar los exámenes y formar los jurados que se integrarían por insaculación, e informar de las vacantes a disposición. Prepararía el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios.

Hay que destacar que la carrera administrativa contemplaría al régimen político en su conjunto, de modo que la administración de justicia estaba expresamente comprendida dentro del proyecto.

Se establecería el requisito indispensable de examen para ingreso en el servicio público y de concurso para vacantes, que en su caso, y de no haber candidatos el ejercicio de cargos, se haría mediante convocatoria pública. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso, como derecho de los trabajadores, además que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social.

La masa total de energía e inteligencia humana a favor del servicio civil, que produjo la movilización organizada de los servidores públicos; que inspiró el establecimiento de la carrera administrativa en el Gobierno nacional y en una entidad federativa; que avanzó a través de leyes y reglamentaciones sobre concursos, exámenes, programas de formación y escuelas profesionales de servicio público; y que detentó un organismo de la administración pública que encabezó este notorio esfuerzo social, quedó extinta muy pronto. Todos los logros, que se asemejan a los progresos administrativos de los grandes países de Europa y América, se desperdiciaron y no dejaron sino borrosos recuerdos que muchos olvidaron.

Pero el servicio exterior, que de antaño había sido la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa en México, continuó su vigoroso proceso de desarrollo.

Capítulo XXI

ESCUELAS DE SERVICIO PÚBLICO Y PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Méjico puede ser considerado como una excepción dentro de la regla de la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos. Hay que destacar, sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público, como las tratadas en la sección primera de esta segunda parte.

La experiencia mexicana en escuelas profesionales de servicio público

Uno de esos proyectos de un plantel de formación profesional fue preparado en 1935 por la comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario, que también había propuesto la implantación del servicio civil.¹ En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como un escuela profesional de servicio público destinado a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal

¹ Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942, p. 151.

sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las carreras universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para capacitación de los servidores públicos.

En fin, el IAP sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del Gobierno.

Uno de los miembros conspicuos de esa comisión, Lucio Mendieta y Núñez, formuló un segundo proyecto de IAP en 1942, derivado de un prospecto de profesionalización del servicio público. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la "organización científica de la burocracia mexicana", sugirió que el Instituto no plegara sus actividades a las labores de arreglo y mejoramiento de la organización de la administración pública, ni a lo referente al trabajo de los servidores públicos (jornadas laborales, situación higiénica, etc.). Más bien debería extenderlas a "establecer las carreras administrativas, sus relaciones, la lógica articulación de unas y otras para permitir el paso ininterrumpido de unas situaciones burocráticas a otras, determinando, con precisión, el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas con toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público".²

Las asignaturas a cursar no sólo se referían a materias relativas a las carreras administrativas, sino también aquellas otras de índole práctica para empleados ocasionales y aún unas más que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades.

Este proyecto, como el anterior, tampoco prosperó. Sin embargo, el Instituto de Administración Pública efectivamente fue establecido, pero no como una escuela, sino con la condición organizativa de sociedad civil.

Actividades del Instituto Nacional de Administración Pública

Páginas atrás dimos cuenta de la situación actual del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ahora haremos una referencia general a sus antiguos vínculos con los proyectos de carrera administrativa.

² *Ibid.*, pp. 332-333.

Tal como lo adelantamos, el INAP fue creado en 1955 como una asociación civil que congregó principalmente a ilustres cultivadores de la abogacía y la economía política. En su origen, su fundación también apuntaba hacia la profesionalización de la función pública, según se desprende de un artículo incluido en el número 1º de su *Revista*. En el año mencionado, la pregunta de uno de sus miembros inquierte sobre la conveniencia de establecer una escuela de administración pública, tan adecuada para los países con fuerte tradición administrativa, y que han puesto el acento en la educación superior, y dentro de ella a la Ciencia de la Administración Pública.³

Uno de las proposiciones sobre la misión del IAP, por voz de don Alvaro Rodríguez Reyes, fue que contribuyera a dar más eficiencia administrativa al Gobierno y combatiera la anarquía, la arbitrariedad y el desperdicio que tanto dañaban al interés público. Además, México mostraba un gran rezago en la enseñanza de la administración pública frente a países desarrollados, como Francia, donde funcionaban la Dirección de la Función Pública, la Escuela Nacional de Administración, el Instituto de Ciencias Políticas y el Centro de Altos Estudios. En Inglaterra, por su parte, operaba el Real Instituto de Administración Pública y la Escuela de Economía y Ciencia Política. Pero también en naciones menos desarrolladas ya existían instituciones similares, como en Puerto Rico, donde desde 1942 había sido establecida la Escuela Graduada de Administración Pública, que comenzó a impartir sus cursos en 1948.

Aunque el IAP ha sido siempre una asociación civil, desde la época de su establecimiento se proyectó la creación de una escuela de administración pública. Incluso, tal fue un acuerdo de su Consejo Directivo, "con la idea de formar los futuros funcionarios del Gobierno y los cuadros técnicos de organización y Administración Pública".⁴ Esta no fue una disposición meramente formal, pues se efectuaron los trabajos al respecto los cuales, sin embargo, no prosperaron. Los motivos para la fundación de un establecimiento tal eran de suyo relevantes, como lo hace notar Rodríguez Reyes: "preparar las mentes en un espíritu de servicio público y dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de decisión administrativa".

La necesidad sentida de servidores públicos profesionales en México, como se ha podido observar, nació de requerimientos variados y complejos: demanda

³ Rodriguez Reyes, Alvaro, "La Formación de Funcionarios Públicos". *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1956, pp. 37-47.

⁴ *Ibid.*

de personal especializado con formación universitaria o de instituciones educativas públicas o civiles adecuadas (como el IAP); formado bajo criterios científicos de la administración pública; dotados del instrumental práctico relativo al campo gubernamental; preparado con valores éticos tales como el interés público y el servicio a la sociedad; y dispuesto a cursar una carrera administrativa dentro del servicio público. En suma: junto a la necesidad sentida de la profesionalización del servidor público, existía la conciencia social de su requerimiento social imperioso.

En nuestro país no sólo han existido proyectos de creación de una escuela profesional de servicio público, dependiente directamente del Gobierno. También ha habido experiencias vivas, aunque fuertemente vinculadas con el sistema universitario. Nos referimos a la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, que se impartía en la Escuela de Comercio y Administración; y la Escuela Superior de Administración Pública.

Carrera de perito empleado de la administración pública

La formación de servidores públicos en el México independiente se inició dentro de una institución educativa creada desde mediados del siglo pasado: la Escuela de Comercio, en cuyo origen encontramos un primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas de ingreso al servicio público a través de una institución educativa nacional.⁵

La Escuela de Comercio fue fundada en enero de 1854, con el propósito de formar a los contadores comerciales que luego de cuatro años de lecciones obtenían un diploma. El ingreso a la institución no era muy riguroso, exigía una edad mínima de 15 años, tener buenas costumbres, saber leer y escribir, y dominar las matemáticas. La Escuela no ofrecía carreras sino asignaturas a lo largo de los cuatro años lectivos. Sus egresados podían ocuparse ahí donde su vocación los llamara, pero tratándose del Gobierno, este había dispuesto que sus alumnos tuvieran una colocación preferente en los ramos hacendarios.

El ingreso al servicio público estaba restringido a la existencia de vacante o de plaza de nueva creación, y necesariamente el aspirante sería colocado en oficinas cuyos empleos fueran análogos a los conocimientos proporcionados

⁵ "Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio", Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana*, vol. VII, México, 1854, pp. 23-24 y 230.

por la Escuela. Asimismo, el ingreso se efectuaría sin perjuicio del escalafón y el alumno reclutado debía haber demostrado una conducta irreprochable. Parece que, en efecto, independientemente de los destinos posibles de los egresados en el mercado de trabajo, el Gobierno mexicano había previsto un medio académico para reclutar especialistas como servidores públicos dedicados a la contabilidad.

Esta tendencia se mantuvo hasta el año de 1905, pero con la novedad de que dentro del plantel se propendió a preparar contadores para las empresas mercantiles, por un lado, y profesionales para el servicio público por el otro. Así, ante la tradicional especialidad de Contador de Comercio, la institución académica estableció a la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, al tiempo que con esta fundación, tomó el nombre de Escuela de Comercio y Administración (ECA). En este mismo año se creó la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, cuyo destino fue nutrir las filas del servicio público de los exterior, y de la que tratarímos páginas adelante.⁶

Tan notorios acontecimientos académicos tuvieron lugar en una época de vigoroso desenvolvimiento educativo del país, centrado en la reorganización de la enseñanza superior emprendida por don Justo Sierra, Secretario de Instrucción Pública, y fundador de la Universidad Nacional de México.

La Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública se cursaba en tres años lectivos y preparaba en el dominio de lenguas extranjeras, y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida de antaño, el Gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, o en su caso podían optar por el disfrute de una beca para estudiar en el extranjero.

Un problema de la Carrera era que aproximadamente la mitad de la matrícula estaba cubierta por demandantes de educación continua, a través de inscripción en materias sueltas que les brindaban capacitación en el servicio público. En este sentido, la Escuela servía más para la capacitación de servidores públicos, que para su formación. Con objeto de combatir esta deficiencia, se estableció que los alumnos supernumerarios se inscribieran en razón del cupo disponible. Otro problema lo constituía la deserción escolar motivada por la rápida y cómoda ocupación de empleos en el sector público y privado, donde con algunos conocimientos prácticos los alumnos eran reclutados sin haber concluido los estudios.

⁶ *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911.

La inexistencia de un reclutamiento sistemático para un servicio público carente de carrera administrativa, pues muchos alumnos ingresaban sin estudios terminados, frustró el objeto de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública. Los estudiantes no requerían obtener el diploma ni concluir los estudios, ni el servicio público exigía profesionales consumados, verdaderos Peritos en Administración Pública, tal como lo hace constar el número de graduados de la Carrera entre 1909 y 1917: sólo seis. En este último año de 1917 se perdió todo rastro de la Carrera.

El proyecto del Gobierno mexicano, por cuanto a que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro de formación de funcionarios profesionales en los ramos hacendario y del servicio exterior, no prosperó; y las dos carteras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron tras su presumible inutilidad para el servicio público. Y sin embargo, quizás el fracaso se pueda atribuir que faltó la otra parte de la unidad: la carrera administrativa.

Escuela Superior de Administración Pública

En 1920 habían desaparecido las profesiones de Perito Empleado y de Aspirante a la Carrera Consular, pero se estaba comenzando a configurar otro plantel para la formación profesional del servicio público, también sobre la línea hacendística. Teniendo como origen breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en octubre 22 de 1920, con el objeto de formar, amplia y científicamente, a los servidores de la administración pública que se desempeñaban en el ramo financiero.

En su inicio, la Escuela tuvo un carácter experimental y su finalidad principal fue el fomento de la especialización de la contabilidad fiscal, de modo que sus cursos se caracterizaron por su naturaleza técnica. Entre su año de fundación y diciembre de 1924, la ESAP dependió de la Dirección Técnica Industrial de la Secretaría de Educación Pública. Pero una vez que se fue consolidando sobre su patrón de origen, en enero de 1925 sus promotores solicitaron su incorporación plena a la Universidad Nacional de México, toda vez que en el seno de la Escuela de Comercio y Administración continuaba vigente la Carrera de Contador Público, centrada en la contabilidad comercial, en tanto que la ESAP se encaminaba a la formación de servidores públicos para la contabilidad fiscal.

Una vez consolidada, la Escuela superó la fase experimental, y paralelamente se constituyó una Academia de Profesores, a la cual se encomendó en 1924 la preparación de un currícula formal para el establecimiento en una nueva carrera: Contador Público Fiscal, con miras a solicitar la mencionada incorporación a la Universidad Nacional de México. A partir de entonces, se encomendó a la Academia la revisión continua de planes, programas de estudio y métodos de enseñanza. Su incorporación a la Universidad coincidió con el proyecto del Departamento de Contraloría General de la Nación para la implantación del servicio civil, toda vez que entre los patrocinadores de la ESAP, los más entusiastas eran los servidores públicos del Departamento.

La Escuela dependió académicamente de la Universidad y económicamente del Departamento de Contraloría, a partir de 1925.

Según lo expresó su primer Director, la Escuela Superior de Administración Pública era:

un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.⁷

Se trató de un plantel cuyo objeto era combatir viejos vicios en el servicio público y enaltecer a quienes laboraban para el Gobierno:

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aún cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reunán competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.⁸

La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso

⁷ Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, pp. 225.

⁸ Ibid.

en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría.

La Escuela Superior de Administración Pública se incorporó a la Universidad Nacional de México en mayo 2 de 1925, luego que el Consejo Universitario así lo acordó y que el Secretario de Educación Pública lo ratificó. Como en 1925 parecía inminente la generalización del servicio civil de carrera a partir de su consolidación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y su implantación en la Contraloría, los promotores de la Escuela no dejaban de hacer explícitas sus ventajas al respecto, pues los empleados públicos debían estudiar para poder seguir la carrera administrativa.

Tal como es observable, se trataba de formar a un servidor público especialista en contabilidad fiscal, en sus diferentes renglones, además de desempeñarse dentro del Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda y el resto de las dependencias gubernamentales donde existieran oficinas de contabilidad, es decir, en toda la administración pública.

Una novedad en el nuevo currícula aprobado en 1927, fue atender una demanda creciente de los trabajadores del Gobierno imposibilitados para cursar una carrera profesional larga y que requerían capacitación para su trabajo debidamente acreditada. La respuesta fue la creación de carreras especiales de menor longitud cronológica, destinadas a campos muy concretos de la administración hacendaria delineados en un cargo específico: *Oficinista*. Así, la ESAP formó servidores públicos para desempeñarse en calidad de Oficinista en el Ramo de Aduanas, Oficinista en Impuestos Interiores, Oficinista en el Ramo Fiscal de Estados y Municipios, Oficinista en Direcciones Generales y Oficinista en el Ramo Militar.

La Escuela Superior de Administración Pública fue una institución tan acreditada, que en 1927 los titulares de las Secretarías de Estado recomendaron a sus trabajadores inscribirse en ella. Viento en popa, el plantel solicitó al Gobierno la flexibilización de horarios de trabajo para que los servidores públicos acudieran a clases y el Ejecutivo federal respondió positivamente por medio de un Acuerdo que mandaba que cada titular de dependencia estimulara a sus trabajadores para acudir a la ESAP, para prepararse en "Ciencias Admi-

nistrativas"; y que los alumnos más adelantados tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus graduados estarían exentos del examen de ingreso a las oficinas públicas.⁹

El plantel contaba con un vigoroso contingente estudiantil proveniente del servicio público activo, que muy pronto se organizó en una Sociedad de Alumnos cuyo programa de acción traslucen sus beneficios para la profesionalización del servicio público; y que se puede resumir en el desarrollo del espíritu de superación, moralidad, el combate al amateurismo y un proyecto de estabilidad de empleo con base en el desempeño. He aquí las líneas generales del programa:

I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia;¹⁰

II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la administración pública y, por consiguiente, para el progreso patrio;

III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la Ciencia Administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo;

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente;

V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la *Ciencia Administrativa* y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

La utilidad social de la ESAP era indudable, pero en 1929, al expedirse la nueva Ley Orgánica de la próximamente Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las Carreras de Contador, de Comercio, de Contador Público y de Auditor, naciendo de la fusión la hoy Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal, y otra institución muy útil dejó de existir.

Permanece hoy en día, sin embargo, la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional de servicio público; pero también pesa la realidad misma, donde es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México, con las excepciones del servicio exterior y el servicio profesional electoral.

Continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del artículo 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el "conocimiento y la aptitud de

los aspirantes". Del mismo modo, dispone que el Estado organice Escuelas de Administración Pública.

Las bases están puestas, falta levantar el edificio.

Formación universitaria en administración pública

En México, la formación de servidores públicos es antigua, tal como lo pudimos corroborar.

Sin embargo, el desarrollo universal de las ciencias de la administración se desenvolvía en espacios diversos a los de la tradición mexicana, como se visualizaba a mediados de este siglo XX en Francia, Bélgica y el Reino Unido, donde el Instituto de Estudios Políticos de París, la Universidad de Lovaina, y la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, eran centros de excelencia de la enseñanza de la administración pública.

Con base en estas experiencias europeas, en 1949, Lucio Mendieta y Núñez formuló un proyecto de Escuela de Ciencias Políticas y Sociales donde se impartiría la Carrera en Ciencias Administrativas. Las autoridades universitarias aprobaron el establecimiento de dicha Escuela, pero no la Carrera en Ciencias Administrativas, que hubo de esperar hasta 1958 para constituirse como Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

En México, la formación de servidores públicos ha tenido dos antiguas y fuertes influencias, una proveniente de la Contabilidad Fiscal, la otra de las Ciencias Políticas; una doméstica, otra emanada de Europa. Hay que añadir otra influencia más reciente, nacida de la noción de Administración como género y Administración Pública como especie. Estas influencias constituyen tres tradiciones determinantes en la organización de la enseñanza, la configuración curricular y el perfil profesional del servidor público en México.

La formación de servidores públicos en México está cobijada por tres títulos profesionales, estrechamente relacionados y sus portadores están agrupados en el mismo Colegio profesional. Esta diversificación de títulos profesionales es una repercusión de las tradiciones mencionadas y que se manifiestan en: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; Especialidad en Administración Pública; Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; y Licenciatura en Administración Pública.

Bajo el influjo de las citadas tradiciones, su enseñanza está organizada bajo una variedad de modalidades: Escuelas de Ciencias Políticas y Socia-

les, Escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública, Escuelas de Administración Pública, Departamentos de Derecho y Ciencias Políticas, Instituciones Educativas en Ciencias Sociales, Facultades de Comercio y Administración, Escuelas de Administración, Centros de Relaciones Internacionales y Programas Políticos.

En las instituciones de enseñanza profesional de la Administración Pública, independientemente del peso de las tradiciones referidas, los currícula se encaminan formalmente a preparar exclusivamente administradores públicos. No ocurría de tal modo en la Universidad Autónoma Metropolitana, cuyos *pensum* antaño se orientaban a compatibilizar la preparación de una variedad de especializaciones terminales dentro del género Administración, entre ellas a la Administración Pública, con una sustancial variación en título, plan de estudios y perfil profesional. Los egresados de esta Universidad no forman parte del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. Dentro de un programa de reforma general de la Carrera de Administración en la UAM-Azcapotzalco, se estaba proyectando reformar a la concentración terminal en Empresa Pública.¹¹ Además de la preocupación por la caída de la matrícula escolar, el cambio obedece al propósito de auspiciar en esta concentración terminal una idea integral de gestión pública, dentro de la cual se enseñará el tema de las empresas públicas estratégicas, junto con el entorno y cultura organizativa de la administración pública, estrategia y *Policies* públicas, y gestión y organización del sector público federal, estatal y municipal.

El hecho de que la Carrera en Administración Pública se imparta con exclusividad en una institución educativa o que comparta espacio académico con una, dos o más carreras, es muy significativo en la organización de su enseñanza y más aún en su configuración curricular.

De la variedad de espacios académicos se desprenden varias consideraciones: La Carrera es impartida con exclusividad en las Universidades de Campeche y Nuevo León, con títulos diversos, pero con la salvedad que en Nuevo León se bifurca en sendas especialidades: Ciencia Política y Administración Pública. La Carrera comparte espacios académicos con otras profesiones en las Universidades de Baja California y Coahuila, donde en ambas también se imparte la Carrera de Sociología; en Colima, donde existe la de Sociología y la

¹¹ Cuevas Ahumada, Víctor M., "Algunas propuestas para la reforma curricular de la Licenciatura en Administración de la UAM-Azcapotzalco". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Memoria de la reunión, 1991, tomo I, pp. 202-205.

de Ciencias Políticas totalmente independientes, en Chihuahua donde hay una Carrera de Ciencias de la Comunicación; y en el Estado de México, donde se imparte tanto Sociología como Ciencias de la Comunicación. El Colegio de México la tiene situada al lado de la Carrera en Relaciones Internacionales y en la Universidad Iberoamericana se enseña junto con Sociología y Relaciones Internacionales. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM la impartición de la Administración Pública constituye una Especialidad, separada de Ciencia Política, pero relacionada curricularmente con ella y con Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias de la Comunicación. Es frecuente que, en casos mencionados, comparta un tronco común curricular, pero esto no es una regla absoluta.

Igualmente, la Carrera puede estar asociada con profesiones relativas a otras ciencias sociales o con las humanidades. En las Universidades de Hidalgo y Tlaxcala comparte lugar con Derecho. En contraste, en Baja California se imparte junto con Economía. También, como el caso anterior, estos pares de carreras tienden a ser vinculados mediante un tronco común, pero no necesariamente. También la Administración Pública comparte ámbitos académicos y curriculares con otras Especialidades, como en las Facultades de Comercio y Administración. Es el caso de la Universidad de Morelos, donde está vinculada curricularmente con Administración de Empresas, Contaduría y Administración Informática; y San Luis Potosí en donde existe, entre otras Carreras, la de Administración Agropecuaria. Hoy en día, la Carrera en Administración Pública se ha extinguido en Tamaulipas, donde se impartía en Facultades de Contaduría y Administración en las Ciudades de Victoria y Matamoros, en las cuales comparte contextos académicos y curriculares con Contabilidad, Administración de Empresas y Computación Administrativa.

El caso de la Carrera de Administración Pública dentro de las Escuelas de Administración la asocia con otras profesiones. En la Universidad de Guadalajara, Jalisco, se encontraba vinculada con Administración de Empresas y con Comercio Exterior, en tanto que en la Universidad de Occidente, en Sinaloa, con Administración Financiera, Administración Agropecuaria y Sistemas Computacionales, en su sede de Culiacán; y con Administración de la Educación en la sede de los Mochis. En Puebla, antiguamente, un tronco común en Administración se bifurcaba en sendas especialidades: Administración Pública y Administración de Empresas; pero ahora son carreras curricularmente separadas.

Esta diversidad de modalidades de organización académica, que como anotamos ocurre por efecto de las tradiciones intelectuales anotadas, implica

una variedad de repercusiones en la formación profesional. Y estas repercusiones inciden de modo diverso en el perfil profesional de cada plan de estudios y en la calidad de los egresados de las diferentes instituciones de enseñanza superior. No es exagerado decir que las instituciones que imparten la Carrera en Administración Pública, tienen currícula diversos, dentro de un abanico gradual que va de la plena pertenencia a la profesión en Administración Pública, a su mínima vinculación. La variación curricular referida se expresa en una multiplicidad de ingredientes: en diversidad de títulos; en la multiplicidad de unidades cronológicas; en el número de asignaturas; en la secuencia de los cursos, y en otras más.

A pesar de este notorio desarreglo curricular, hemos detectado reglas bien definidas de configuración de planes de estudios en administración pública, a partir de un plan prototípico, y su derivación en *pensum* tipos y *pensum* atípicos, cuya clasificación obedece a su cercanía o alejamiento del administrador público profesional. De acuerdo con esta idea, la tradición de las Ciencias Políticas representa a la formación profesional más completa, fiel y apegada al perfil del administrador público profesional. En contraste, tratándose de facultades de contaduría y administración, o de escuelas de administración, el alejamiento del administrador público profesional es la mayor. Hay casos que podemos considerar por su excepcionalidad, como Tamaulipas, en donde una de sus sedes era de contaduría, pero contaba con un currícula completamente influenciado por las Ciencias Políticas, en tanto que Colima, teniendo una Escuela de Ciencias Políticas, tuvo un plan de estudios fundado dominante-mente en la tradición contable.

Hay efectos perniciosos en la configuración curricular en los planteles más alejados del perfil del administrador público profesional, tales como el esfuerzo por conciliar cuantitativamente formaciones profesionales normalmente desenvueltas en Escuelas diversas. Es el caso de Guadalajara, en cuya Escuela de Administración, la Carrera de Administración Pública tuvo un currícula de 60 materias, una mitad de administración privada, otra mitad de administración pública. En contraste, El Colegio de México tiene un plan de estudios de 32 asignaturas y la calidad de sus egresados es muy alta. Nótese que en Guadalajara la Carrera en Administración Pública se extinguió como en Tamaulipas, por razones fácilmente comprensibles.

Hemos propuesto una explicación al respecto: cuando el *Focus* —Enfoque— corresponde al *Locus* —Lugar, Sede— la proximidad al Administrador

Público profesional es máxima. Cuando hay una disociación entre *Focus* y *Locus*, la lejanía es patente.

Es perceptible la arbitrariedad en la configuración curricular en cada uno de los planteles, en el sentido que se han elaborado con absoluta discrecionalidad individual. Otro de los efectos perniciosos es el papel del tronco común que vincula a la administración pública con otras carretas, que como lo observamos pueden estar muy emparentadas con ella o no, toda vez que algunas instituciones juzgan necesario dicho tronco y otras lo razonan como prescindible. Algunos planteles han diseñado la currícula de la Carrera en Administración Pública con una noción indivisible, otros con un concepto divisible. En este caso, la división también es opcional: se hace después del tronco común, generalmente a partir del cuarto semestre, o se hace como especialización en los últimos tres semestres.

No podemos aquí soslayar el papel inductivo de planes de estudios así configurados, sobre los insumos bibliográficos y documentales que condicionan determinantemente a los propios planes de estudio; y más precisamente a los programas de asignatura. En una reciente investigación efectuada en los programas de materia de la Carrera en Administración Pública se identificaron y registraron 1,350 títulos, que una vez cotejados con los acervos bibliográficos de las escuelas, se encontró que sólo entre el 15% y el 20% de ellos yacían en sus anaquelés. Dicho de otro modo, las bibliotecas no tienen los libros necesarios para la enseñanza y los programas no contemplan obras importantes que constan en los acervos de aquellas. No menos sorprendente fue que materias idénticas no tienen libros comunes, a pesar de la estrechez de producción y disposición de literatura administrativa imperante en México.¹²

Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional, y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, perfeccionan en el ejercicio de ranglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar de capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas,

¹² Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Bibliografías y Bibliotecas en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Dos tomos, México, 1992.

sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado, por su parte, prepara para la investigación original.

En México hay instituciones de enseñanza superior que se restringen a la enseñanza profesional, otras además cuentan con especializaciones, unas más suman también a maestrías e incluso doctorados. Algunas sólo enseñan en licenciatura o en especialización; o en maestría o doctorado. Algunas instituciones imparten administración pública en general, en tanto que otras especifican campos tales como la administración de empresas paraestatales o la administración municipal.

Tal es, de manera abreviada, el estado que guarda en México la formación profesional para el servicio público dentro del abigarrado mosaico que integra al sistema universitario.

De cara al establecimiento de la proyectada carrera administrativa, este sistema universitario en administración pública requeriría una honda reorganización para brindarle plenamente todos sus frutos.

TERCERA PARTE

EL DIPLOMÁTICO

El desarrollo del servicio público en el mundo no ha sido ajeno al peso de la singularidad, lo que ha estimulado el desenvolvimiento de carreras administrativas especiales de tipo funcional; es decir, expresamente vinculadas con las grandes funciones primigenias del Estado. Inclusive, la formación de servidores públicos especialistas es tan antigua como la preparación de los funcionarios generalistas. Esto obedece a que de antiguo, el desarrollo de la administración pública estuvo acompañado por la diferenciación y profesionalización paralela de sus grandes funciones: defensa, justicia, hacienda, exterior e interior. Por tal motivo, muy tempranamente se desarrollaron academias militares, escuelas judiciales, planteles hacendarios, academias diplomáticas y cursos cameralistas.

Dentro del género de las escuelas especiales, el desarrollo de planteles dedicados a la formación de servidores públicos con capacidad especializada ha sido patente en la hacienda. Un buen espécimen de plantel hacendario lo constituye la Escuela de la Hacienda Pública de España, dependiente del Ministerio de Economía, que está dedicada preferentemente a la capacitación hacendaria y la formación continua de los servidores públicos del ramo. En Venezuela labora la Escuela de Administración y Hacienda Pública, una dependencia del Ministerio de Hacienda que además de cursos de capacitación, ofrece la Licenciatura en Ciencias Fiscales y la especialidad de Técnico Superior Hacendista.¹ Con un propósito similar, en Honduras opera el Centro de Adiestramiento de Hacienda y Crédito Público dentro de la Secretaría del

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, Caracas, 1990, pp. 55, 90.

mismo nombre. En México labora el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que ofrece un Curso de Especialización en Administración Tributaria, así como el programa de Administración Hacendaria Municipal. Finalmente, en la República Dominicana está activo el Instituto de Capacitación Tributaria dependiente de la Secretaría de Estado de Finanzas, también empeñado en labores de capacitación.²

Sin embargo, el servidor público especialista por excelencia es el diplomático, y los planteles donde es formado constituyen el tipo más puro y desarrollado de escuela profesional de servicio público especial.

² *Ibid.*, pp. 64, 74 y 85.

Capítulo XXII

NATURALEZA Y DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN MÉXICO

La política exterior, uno de los rasgos más significativos del Estado moderno como entidad soberana, fue una de las actividades que más tempranamente propició la profesionalización. Desde diversos ángulos, posiblemente la diplomacia sea la actividad política que más prontamente exigió una ocupación plena y exclusiva, así como rasgos profesionales impersonales de función, que demandaron características peculiares de quienes se dedicaron a ella. De antaño, se consideraba que un diplomático debía ser de fácil comunicación humana y social, diestro en los idiomas, perseverante en la negociación, persuasivo, versado en la historia, ilustrado en la cultura clásica y con dotes políticas.

Era usual que los diplomáticos jubilados y con gran experiencia, dejaran memorias y libros para quienes desearan abocarse a la compleja ocupación de la diplomacia. Juan Holman, Embajador de Francia en Suiza, escribió un libro titulado *Del Empleo y Dignidad del Embajador*, en tanto que Carlos María Caraffa, que representó a España ante el Vaticano, dejó su obra *El Embajador Político Cristiano*. De confección similar es el libro: *El Embajador y sus*

Funciones, del alemán Wicquefort.³ Incluso se prepararon textos técnicos sobre las negociaciones internacionales, como lo hizo el diplomático francés Francisco de Calliers, activo durante la primera mitad del siglo XVIII.

Paralelamente, las legaciones en el extranjero requirieron permanencia, estabilidad y administración continua, así como personal de planta que dominara el arte de la pluma. Los Ministerios de lo Exterior fueron una de las ramas de la administración pública que se organizaron con mayor rapidez y aptitud, merced a su especial función.

El Ministerio de lo Exterior

Con un ánimo meramente ilustrativo, aquí haremos una breve exposición del origen del Ministerio de lo Exterior, también antaño llamado Ministerio de Estado, para entender más adecuadamente la labor del servicio público diplomático como servidor público, desde su origen. Al efecto exemplificamos con los casos típicos de Francia y España.

A principio del siglo XVIII en Francia existían cuatro Secretarías de Estado: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General a cuyo cargo estaba la hacienda pública.

España, por su parte, había establecido en 1700 a una Secretaría del Despacho Universal que se desdobló en julio 11 de 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en noviembre 30 de 1714, cuando se estableció un verdadero sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Tal como es notorio, en España se había asumido cabalmente el modelo francés.

El Ministerio de Estado en España, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, constituyó propiamente una institución diplomática de conformidad con su tradición dieciochesca, pues tenía a su cargo las relaciones exteriores. Sus actividades funcionales se referían a los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y el nombramiento de los embajadores, ministros y cónsules.⁴ En

³ Donato, Nicolás, *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. Tres volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venecia, 1860]. Tres tomos, 1904, pp. 46-53.

⁴ García Madaria, José María, Introducción a la obra: *Las Secretarías del Despacho*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.

un manuscrito anónimo datado en 1824 se explicaba que la [Secretaría] “*de Estado que por lo común trata de objetos en grande, necesita más de sagacidad que tareas; por consiguiente necesita más cabezas que brazos*”.⁵

Las facultades de ese Ministerio estaban perfectamente delimitadas, desde el momento de su nacimiento en 1714:

“Ha de tener la correspondencia con las Cortes extranjeras, embajadores del rey, enviados, residentes, o sus Secretarios. Con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus Secretarios de Estado, sus embajadores, enviados, residentes en esta Corte y en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar instruido con mayor certeza de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventajas de sus amos, o de su Estado, como lo que avisan los nuestros. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, manutención de sus condiciones y su contravención y satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados y repúblicas, en lo que tienen conexión a los de España y concierne a ello. La situación de sus estados y provincias, su antigüedad, genio y religión, costumbres de sus príncipes, sus casamientos, casas de sus mujeres, número de sus hijos, su nacimiento, salud, enfermedades, extensión de sus estados, naturaleza e importe de sus rentas, sus fuerzas de mar y tierra, sus alianzas sus enemigos y, si tienen guerra, por qué motivos. Su Gobierno político, el número de sus consejos, los que los componen, distribución de las materias, jefes que los presiden, los que tienen mayor crédito, su carácter, sus facultades y los medios para atraerlos y empeñarlos. Sus oficiales generales de tierra, sus principales jefes, edad, reputación. El pie de tropas, sueldos, subsistencias, víveres. El modo de hacer la guerra, sus principales plazas, sus puertos en los cuales están sus arsenales y astilleros, numero de bajeles, de qué parte sacan las materias para su construcción, los nombres de ellos, los títulos de los que gobiernan la marina, los de todos los oficiales, grados, sueldos y equipajes. Su comercio ordinario, así en lo interior de sus frutos, géneros y manufactura de sus vasallos, como en lo exterior que sacan de ellos. Su moneda, título valor intrínseco y corriente. Su medida con el doblón y escudo de España. Monedas extranjeras que se admiten en cada Estado, lugares de cambio, su uso y el curso que tienen de alto o bajo. Que cuide de hacer pagar exactamente a los embajadores, enviados, residentes, para que no padezcan la

⁵ Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824), *Las Secretarías del Despacho*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, p. 178.

miseria que en los reinados antecedentes, teniendo a este fin un reglamento para los sueldos y gastos de cada uno. Y finalmente hará en el Consejo Real del Gabinete, relación de todas las consultas de Estados que miran a negocios extranjeros, cuidando se cumplan y ejecuten las resoluciones".⁶

Este diseño sustancialmente diplomático de esa organización de la administración pública española, sería virtualmente perfeccionado a partir de una propuesta anónima presentada en 1721, señalándose lo siguiente: el "Departamento de los Negocios de Estado y de las Negociaciones Extranjeras", era "la correspondencia con las cortes extranjeras, así como con los embajadores del Rey, enviados, residentes o sus Secretarios, y con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus secretarios de Estado o sus embajadores, enviados, residentes o Secretarios en esta Corte. Y asimismo en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar con tanta mayor certeza instruido de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventaja de sus amos o de su Estado, como de lo que avisan los embajadores de Su Majestad residentes en las otras Cortes. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, la manutención de las condiciones de ellas, así fuera como dentro del Reino, los informes de las contravenciones y las solicitudes de la satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados y repúblicas extranjeras, así en lo que tiene conexión a los de España en particular como en lo que a ello concierne".⁷

El Ministerio de Estado era portador exclusivo de las relaciones exteriores, a pesar de que tanto la Secretaría de Justicia, como la Secretaría de Indias y la Secretaría de Hacienda, aún intercambiaban correspondencia directamente con las cortes extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Estado, que a principios del siglo XIX todavía desempeñaba deberes interiores, fue transformándose en una entidad administrativa puramente diplomática.

De manera similar, en México las tareas diplomáticas estuvieron mezcladas organizativamente con otras materias dentro de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, que fue establecida en noviembre 8 de 1821.⁸ El objeto de esta organización administrativa era atender

⁶ "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado", Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, cuatro tomos, tomo 1, Madrid, 1976, pp. 301-302.

⁷ *Propuesta Anónima de un Consejo Real y Secretarios de Estado*. *Ibid*, pp. 1278-1279.

⁸ "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13, México.

los siguientes negocios públicos: relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás; todo lo demás que sea puramente de Estado; todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

Este cúmulo de deberes muestran una variedad de actividades cuyo desempeño significaba un gran desafío para la dependencia administrativa responsable de ellos, toda vez que requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la administración interior. Tal fue el motivo por el cual, en 1853, esa Secretaría se dividió atendiendo sus dos grandes actividades, dando origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es el contexto organizativo de la vida, el espíritu y la actividad del diplomático.

Este capítulo y los siguientes están destinado a explorar la formación de los diplomáticos como servidores públicos, para lo cual nos ceñiremos a la experiencia mexicana.

El Diplomático y el Cónsul como servidores públicos

El diplomático y el cónsul son los funcionarios que integran al servicio exterior, y son por consiguiente servidores públicos; es decir, personal al servicio de la administración pública de un país. Sin embargo, constituyen una categoría extraordinariamente especial, tanto por la función que desempeñan, como por su ámbito de acción: las relaciones exteriores en sus diversos aspectos. El diplomático tiene una relación directa con las relaciones de amistad, comercio, navegación y cultura con otros países, en tanto que el cónsul se dedica a la defensa de los nacionales que residen o se encuentran en otros países.

Labores como estas han inspirado un rasgo de alta peculiaridad dentro del servicio público, que le otorga su carácter, determina su formación profesional especial e influye en la índole de su carrera administrativa. Se trata de un servicio público nacional que tiene una homologación internacional como carrera administrativa, con base en similitudes y equivalencias por cuanto a organización, categorías, rangos, y métodos de formación y perfeccionamiento.

to. Socialmente hablando, estimula el desarrollo de un espíritu de cuerpo no sólo nacional, sino cosmopolita, hábitos de vida supranacionales y mentalidades internacionalizadas.

La homologación de los servicios exteriores en el mundo, tiene como base la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de abril 18 de 1961, cuyo artículo primero define los cargos que integran a las misiones diplomáticas.⁹

Tal es, en suma, la causa primordial del carácter tan especial de la carrera administrativa del servicio exterior, la cual, para vincularla a las carreras administrativas antes tratadas en esta obra, debe ser explicada en su desarrollo histórico.

Organización del servicio exterior en el siglo XIX

En un capítulo precedente tuvimos ocasión de aquilatar en todo su valor, la necesidad de la profesionalización del servicio público en México. En ese lugar también tratamos el modo como ocurrió la devastación de la carrera administrativa durante el siglo XIX. Ahora estudiaremos la forma como esa devastación impactó en el servicio exterior como un desestimulante de su estabilidad, aunque este fue el ramo de la administración pública mejor librado. Tal como lo vamos a observar, la formación de los Cuerpos Diplomático y Consular estuvo permanentemente contrastada por el proceso de degradación de la carrera administrativa en otros ramos de la administración pública.

A partir de 1822, en la infancia del México independiente, dio comienzo la organización del servicio exterior, lo mismo que las legaciones y los consulados que constituyan los brazos externos de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Las legaciones y consulados se constituyeron en las organizaciones medulares de la administración pública mexicana fuera de sus fronteras, para configurar y procesar sus relaciones exteriores en materia política y comercial. Al mismo tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, también lo fueron los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Las disposiciones emitidas precisaron el modo de despachar los negocios y gra-

⁹ Lavariega Villanueva, Pedro, *Derecho Diplomático: Normas, Costumbres y Cortesías*. Anexo, Trillas. México, 1989.

dualmente sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

A mediados de 1822, la Regencia del Imperio dispuso que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, que estuvieran radicados en el país del caso por siete años.¹⁰ Hacia 1828 se hizo indispensable una organización más formal y progresiva de las oficinas de la administración pública en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República mexicana debía dar paso a una etapa de madurez institucional. Como respuesta a esta imperiosa necesidad, en octubre 31 de 1829 se expidió un decreto para el establecimiento de Legaciones y Consulados.¹¹ Como consecuencia de esta medida se comenzó a configurar un servicio exterior estable y permanente, por lo cual se detallaron sus competencias, funciones y jerarquía, además de los sueldos, gastos y procedimientos de gestión interna. Hay que consignar, sin embargo, que faltaba aún la médula de la carrera administrativa: la fijación del sistema de promoción, el modo de nombramiento y los retiros, además de un esquema de méritos y criterios de permanencia. El decreto permaneció en vigencia hasta principios del año siguiente, abortando este encomiable progreso del servicio exterior.

La demanda imperiosa de dotar de institucionalidad y profesionalización al servicio exterior mexicano, se tradujo en un proyecto para su arreglo que fue formulado en 1831 por el titular del ramo, Lucas Alamán. Este arreglo exigió la organización del Cuerpo Diplomático, también supeditado a cuestiones de momento y excepción, con miras a establecer una planta de servidores públicos cuyo desempeño se basara en procedimientos generales. Al respecto se siguió el modelo estadounidense, y como resultado el proyecto elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, se concibió al Cuerpo Diplomático mexicano como una cartera administrativa formada de la siguiente manera:

Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios
Ministros plenipotenciarios

¹⁰ "Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático", de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano.. Dos tomos, tomo I*, México, 1981, p. 2-3.

¹¹ "Decreto sobre Legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros", de octubre 31 de 1829. *Ibid*, pp. 5-8.

Encargados de Negocios
Secretarios de las Legaciones.

Hay que hacer notar que el servicio exterior constituye uno de los sectores del servicio público más tempranamente desarrollado como carrera administrativa. Esto es particularmente válido para el caso del servicio diplomático. También es digno de mención que son los diplomáticos, dentro de la administración pública en general, los primeros en encarnar el concepto de *cuerpo o clase* de especialistas.

Volviendo al proyecto referido, debemos puntualizar que se puede observar uno de los incentivos de la estabilidad del servicio exterior: la continuidad de negocios públicos en países extranjeros. Lucas Alamán previó que las legaciones se dividieran en ordinarias y extraordinarias. Las legaciones ordinarias serían establecidas permanentemente en los países extranjeros y estarían constituidas por un Ministro Plenipotenciario y un Secretario, o un Encargado de Negocios. Por su parte, las legaciones extraordinarias, formadas para atender comisiones especiales, lo estarían por un Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario, y un Secretario.¹²

Uno de los aspectos negativos de la *Iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores* fue que los cargos diplomáticos conservaban un carácter amovible a voluntad del Gobierno, aunque se atemperaba por el hecho que, estando quien lo ocupara de vuelta de una misión en el extranjero en posesión de un cargo en la administración pública federal, podía ocuparlo nuevamente hasta ser colocado en otro según aptitud y méritos.

Por su condición de amovibles, los cargos diplomáticos no daban derecho a retiro, jubilación ni pensión, "pero cuando un empleado en misiones diplomáticas haya prestado dilatados y útiles servicios en esta carrera, o inutilizándose por un accidente imprevisto", el Gobierno dispondría el otorgarle una pensión anual de cuando más la cuarta parte del sueldo en caso de un Ministro, de la tercera en un Encargado de Negocios y de la mitad en un Secretario.¹³

¹² Iniciativa núm. 2, *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831*. Imprenta del Águila, México, 1831. Signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

¹³ *Ibid.* El énfasis en nuestro.

El alcance del arreglo del Cuerpo Diplomático se extendía incluso a los uniformes que debían vestir sus miembros, además que se consideraban de manera sistemática los sueldos y viáticos que disfrutarían, así como de la condición pública patrimonial que guardaban los locales y el mobiliario de las legaciones en el exterior.

El otro sector del servicio exterior, el Cuerpo Consular, también estaba considerado en la *Iniciativa*. Los Consulados fueron clasificados de la siguiente forma:

- Consulados generales
- Consulados particulares
- Viceconsulados.

Su función era la de proteger y fomentar el comercio nacional en los países extranjeros. Según el principio establecido por Alámán, en el sentido de reglamentar adecuadamente la política exterior, se mandaba que allí donde hubiera una Legación, su titular asumiría las tareas de Cónsul General, por lo cual se omitiría en su planta el mencionado oficio. Y al revés, donde sólo haya un Cónsul General porque los negocios exteriores así lo hagan conveniente, éste asumirá las funciones diplomáticas. En contraste al Cuerpo Diplomático, cuyas pensiones serían excepcionales, el Cuerpo Consular las disfrutaría como regla general, pero sin exceder la mitad del sueldo. Como aquél Cuerpo, también los servidores públicos consulares dispondrían de uniforme para ejercitar sus funciones.

Por Ley de mayo 25 de 1831, el Gobierno federal fue autorizado para nombrar a las personas que integraban el Cuerpo Diplomático, pero no contempló la totalidad de las sugerencias contenidas en la *Iniciativa* mencionada, si bien introdujo el cargo de Oficial de Legación dentro de la jerarquía del servicio exterior.¹⁴

Tampoco el Cuerpo Diplomático y Consular extranjero acreditado en el país tampoco estaba reglamentado y sus actividades con frecuencia se efectuaban en medio de la confusión y el desarreglo, y al respecto era importante remitirse a la letra de los tratados signados con otros países en donde se consideraban esos asuntos.¹⁵

¹⁴ "Decreto sobre establecimiento de Legaciones en Europa y América", de mayo 25 de 1831. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 10-11.

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832. Firmada por Lucas Alámán en enero 10 de 1832, pp. 4-5.

Todo esto no hacía sino patentizar la necesidad de hacer del servicio exterior una carrera administrativa plena, ofrecer una ocupación permanente fundada en el mérito para el ingreso, estabilidad, y retiro. A partir de las gestiones de Lucas Alamán en 1829-1831, los Secretarios de Relaciones Exteriores e Interiores no dejaron de insistir en el requerimiento de profesionalización de los Cuerpos Diplomático y Consular. Carlos García también visualizaba los defectos de la Ley de mayo 25 de 1831 y externaba su preocupación por la incertidumbre a que se sujetaba a los servidores públicos de lo exterior.¹⁶ Refiriéndose a los cargos del servicio, explicaba que "cada vez se hace más necesario el arreglo total del Cuerpo Diplomático mexicano (...) la incertidumbre de que esta clase de destinos es enteramente nociva al mejor servicio, y enajena a los empleados aquella absoluta dedicación que es la esencia de los negocios, y la que los lleva a la perfección".¹⁷

El proceso de profesionalización del servicio exterior rindió algunos frutos en el ámbito comercial, cuando en febrero de 1834 se expidió el decreto sobre el Establecimiento de Oficinas Consulares, Generales, Particulares y Viceconsulados.¹⁸ El arreglo de los consulados consistió, entre otros aspectos, en la fijación de los emolumentos de sus miembros y las condiciones para la instalación de oficinas en el exterior, además que se facultaba a los cónsules generales a desempeñar funciones diplomáticas cuando así lo dispusiera el Gobierno. Por cuanto a la carrera consular, sólo se restringía a la fijación de la pensión con un carácter excepcional. El decreto mandó que se expediera un reglamento del servicio consular, el cual, sin embargo, hubo de esperar hasta 1871, desempeñándose los cónsules dentro de este vacío formal durante muchos años.

Establecimiento de la carrera administrativa de la diplomacia en 1836

En contraste con la vorágine que se desató contra el servicio público de carrera en el resto de la administración pública, el Cuerpo Diplomático se conservó

¹⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en día 20 de mayo de 1833.*, México, Imprenta del Águila, 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 del mismo año. Ver especialmente las Iniciativas 1 y 2, calcadas de las antes propuestas por Alamán.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ "Decreto sobre establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados", de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano*. Litografía de Filomeno Mata. Tercera Parte. México, 1879, pp. 168-170.

relativamente aliviado, a pesar del riesgo de despido por el carácter amovible de los cargos del servicio exterior. En 1836 se dio finalmente un paso decisivo a favor de la formación de la carrera administrativa diplomática, mediante el establecimiento de un derecho de pensión para los empleados al servicio de la diplomacia. Se mandó que los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$2.000, en tanto se les volvía a ocupar, toda vez que podía ser reclamado para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública.¹⁹

Trato similar recibía el Encargado de Negocios, los secretarios y los oficiales, de acuerdo con su jerarquía. Los encargados de negocios se adscribían al Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores en calidad de oficiales, y los restantes, de agregados. Para ser beneficiario de la pensión se requería un mínimo de seis años de desempeño y haber mostrado una conducta intachable. Debido a que en el Ministerio había escribientes con propiedad de empleos, no se aplicó a ellos esta disposición.

También se estableció el sistema promocional, comenzando por disponerse que las vacantes que ocurrieran en las plazas de oficiales de la planta del Ministerio de Relaciones, fueran ocupadas por los encargados de negocios o los secretarios, según aptitudes y antigüedad, pero de manera provisional en tanto se daba arreglo al Cuerpo Diplomático. Idéntico sistema se aplicó para cubrir las Secretarías de Legación, cuyos prospectos eran los oficiales de más aptitud y antigüedad, lo mismo que las plazas vacantes de oficiales de legación por parte de oficiales de rango menor y escribientes.

Hay que destacar que para entonces ya se había desarrollado socialmente la noción de carrera administrativa diplomática, y que la disposición mencionada no solo lo confirmó, sino que formalizó el hecho. Se dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad de cargo y fuera promovido al servicio diplomático, conservara dicha propiedad, derecho de promoción y abono de tiempo de servicios dentro del Gobierno, pero no gozaría los beneficios relativos al Cuerpo Diplomático. Y, al revés: "el individuo de la carrera diplomática que fuere colocado en otra, perdería el derecho a la pensión (...)"²⁰

¹⁹ "Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes deben proveerse las vacantes", de septiembre 2 de 1836, *ibid.*, pp. 12-13.

²⁰ *Ibid.*

Fue de este modo que la estabilidad, así como un sistema promocional, sentaron bases para la carrera administrativa del servicio exterior a partir de su ramo diplomático.

En este punto nos detendremos por cuanto a la evolución del servicio exterior en general durante el siglo XIX, porque no se volvieron a realizar enmiendas mayores sino hasta la centuria siguiente. Los cambios significativos ocurrieron particularmente en los Cuerpos Diplomático y Consular, pero ello lo trataremos en capítulos posteriores.

Reorganización del servicio exterior: 1920-1924

La carrera administrativa del servicio exterior se consolidó definitivamente a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.²¹ La reorganización del servicio reconsideró, desde su raíz, la configuración y principios vigentes en su seno durante el porfirismo. Los cambios incidieron directamente en la antigua disposición que lo regía desde 1896, particularmente en los aspectos de selección y promoción del personal diplomático de carrera, haciéndose una diferencia sustancial de su naturaleza técnica, frente a la propiamente política de aquellos otros que no formaban parte de la misma.

En el aspecto muy importante de la selección se reforzaron los valores inherentes al mérito. Durante el porfirismo el ingreso se caracterizó por el desuso del examen, o bien su práctica era defectuosa, toda vez que con el paso del tiempo los contenidos de las materias que lo configuraban se volvieron obsoletas. La reforma del servicio exterior introdujo la actualización de los conocimientos, bajo el criterio de correspondencia con los mínimos aceptables para el desempeño de los cargos sometidos a los concursos.

Además se incorporó el principio de que toda vacante susceptible de ingreso por examen, sería ocupada mediante concurso y que aquellos que fueran favorecidos demostrarían mayor educación y aptitud para el servicio, además de más cultura literaria y científica. Para evitar la pronta obsolescencia de los conocimientos inherentes a los exámenes de ingreso, se dispuso su actualización continua a favor de un mejoramiento de los postulantes al servicio.

²¹ *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior*. Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 274-316.

El Cuerpo Diplomático fue reformado para dar cabida al cargo de Aspirante a la Carrera Diplomática, en sustitución del antiguo puesto de Tercer Secretario. En congruencia con el nuevo sistema de ingreso, los novicios permanecerían dos años en labores con la calidad de agregados con sueldo para ejercitarse en los oficios diplomáticos y adquirir la debida aptitud para incorporarse al servicio. Con esta medida se introdujo el internado o pasantía práctica como parte del procedimiento de ingreso, pero también de la formación integral de estos servidores públicos.

Una vez que fueron puestas en vigor las nuevas disposiciones sobre el ramo diplomático, se procedió a aplicar el examen de ingreso a quienes desde 1896 no se habían ocupado cumplir con ello. Resultó, en efecto, que era la mayoría de los diplomáticos, y una vez que se discernió sobre quienes lo habían aprobado y aquellos que no lo hicieron, se procedió a ratificar el nombramiento de los primeros y anular el de los segundos. Las plazas vacantes fueron cubiertas por concurso y en breve lapso el Cuerpo Diplomático se había rejuvenecido con dos generaciones de Aspirantes a la Carrera Diplomática.

En cuanto al sistema promocional, se estimó que el antiguo procedimiento escalafonario heredado por el porfirismo había surtido un efecto de extranjerización de los responsables de las misiones en el exterior, debido además a sus largas ausencias del país. Para contrarrestar esta tendencia se implantó como tope superior de la carrera diplomática, el cargo inmediatamente inferior al puesto de Jefe de Misión, convirtiéndolo en la "parte mudable" del servicio diplomático y seleccionándose para dicha responsabilidad a los funcionarios que correspondieran más adecuadamente al carácter de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910. Sin embargo, no se excluyó la posibilidad que los miembros de la carrera del servicio exterior pudieran acceder excepcionalmente a las jefaturas de misión.

Con el objeto de apuntalar esta reforma en la cúspide de la organización de las legaciones, se introdujo otra novedad en la escala del Cuerpo Diplomático. Para alargar el escalafón del cuerpo y crear un cargo propiamente técnico que asistiera a los jefes de misión, se creó el cargo de Consejero. Al tiempo que se lograban estos objetivos, la carrera diplomática se hacía más atractiva para sus postulantes.

Las aguas del cambio llegaron también al Cuerpo Consular, formado tanto por antiguos miembros del servicio, como por aquellos otros recién ingresados. Por principio se mandó que todos aquellos que no hubieran ingresado mediante examen, lo hicieran dentro del plazo máximo de dos años. Habida

cuenta de los resultados positivos que se alcanzaron tras las reformas de las disposiciones referentes al Cuerpo Diplomático, se procedieron a mudar las relativas al Cuerpo Diplomático.

Posteriormente, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, los agregados comerciales se desligaron del servicio exterior y se pasaron a la responsabilidad de la Secretaría de Industria y Comercio. Sin embargo, quedaron adscritos a las representaciones diplomáticas para lograr una adecuada coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el Presidente de la República, Alvaro Obregón, el servicio exterior era una de las manifestaciones del servicio civil y, por lo tanto, debía ser ajeno al favoritismo y sentar sus bases en el sistema de méritos. El mérito fue un valor más estimado para decantar las cualidades de los postulantes para el ingreso y las promociones, que la antigüedad. Para fortalecer su noción de carrera administrativa se había reforzado en el servicio exterior los aspectos de compensaciones, retiro y pensiones.

Obregón estaba muy satisfecho con los cambios habidos especialmente en el Cuerpo Diplomático. En su *Mensaje* de septiembre 1º de 1923, expresó lo siguiente:

la aplicación rigurosa de la nueva Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento —que prescriben la selección del personal mediante pruebas concluyentes de competencia— ha mejorado considerablemente nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero. Las circunstancias de haberse presentado en cada concurso, un número mucho mayor de pretendientes de plazas vacantes y de encontrarse varios profesionistas universitarios entre los rechazados, suministran una benéfica demostración práctica de la posibilidad de implantar íntegramente el servicio civil en un medio, como el nuestro, en que tan fuertemente ha arraigado la falsa creencia de que los empleos públicos no pueden ser más que el producto del caprichoso y arbitrario favor de los gobernantes.

Y prosigue: “también se ha iniciado ya el sistema de mérito, con los mismos buenos resultados, para la selección del personal de las oficinas de la Secretaría”.²²

²² *Ibid.*, pp. 288-289.

Unificación del servicio exterior en 1934

Abelardo L. Rodríguez, quien siendo titular del Ejecutivo acordó el establecimiento del servicio civil en abril de 1934, también reorganizó el servicio exterior en enero de ese mismo año a partir de la noción unificada del mismo. La misión del servicio exterior consistía en el mantenimiento de las relaciones exteriores, velar por el prestigio del país en el extranjero y proteger sus intereses.²³ Debía auxiliar a la marina y la aviación nacionales, y producir información sobre las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales con aquellos países con los cuales se tenían vínculos de amistad. Las responsabilidades del servicio exterior comprendían el ejercicio de funciones notariales y del registro civil, el auxilio a la justicia nacional en actos judiciales referentes a las relaciones con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto.

Esta reorganización vino a contrastar con disposiciones anteriores, en las cuales se daba como hecho un sólo servicio exterior, pero no formalmente, y habían dos disposiciones diversas para los Cuerpos Diplomático y Consular.

Para su desempeño, el servicio contaba con misiones diplomáticas y oficinas consulares. Las misiones diplomáticas fueron divididas en embajadas y legaciones, en tanto que las oficinas consulares se clasificaron en consulados generales, consulados, consulados honorarios y agencias consulares.

Antiguamente había dos carreras administrativas de lo exterior: la carrera diplomática y la carrera consular, de modo que se hacía necesario que en las disposiciones correspondientes se introdujeran procedimientos de homologación y reciclaje de una a otra. Debido a su desarticulación formal, los requisitos de ingreso de cada cuerpo exigían elementos inexcusables cuando había un traslado de uno a otro.

A partir de 1934 se estableció una sola carrera administrativa del servicio exterior, integrada de la siguiente manera:

Funcionarios diplomáticos

Funcionarios consulares

Visitadores

²³ "Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular", de enero 25 de 1934, y "Reglamento" de la misma, de enero 31 de ese año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 235-597.

Empleados del servicio exterior
Personal auxiliar.

La antigua noción de cuerpo desapareció tratándose de diplomáticos y agentes consulares, pues ahora se les distingue y define como Rama Diplomática y Rama Consular, y la carrera administrativa de lo exterior comprende a otros tipos de trabajadores. Además, cada tipo de servidor público estaba integrado por categorías y subcategorías específicas:

Funcionarios diplomáticos

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario
Encargado de Negocios *ad hoc*
Consejero
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario
Agregado

Funcionarios consulares

Cónsul General
Cónsul de Primera
Cónsul de Segunda
Cónsul de Tercera
Cónsul de Cuarta
Vicecónsul
Cónsul Honorario
Vicecónsul Honorario

Visitadores

Empleados del servicio exterior

Intérpretes
Traductores
Contadores
Oficiales
Escribientes del servicio exterior

Personal Auxiliar

Agentes consulares

Empleados auxiliares.

La carrera administrativa única iniciaba con el cargo de vicecónsul dentro de la Rama Consular, y su culminación en el puesto de Consejero dentro de la Rama Diplomática; y de Cónsul de Primera en la otra Rama. Dentro de esta misma idea se estructuró un procedimiento de tránsito de una función a las otras, pero no arbitrario, sino programado.

Se conservó el examen para ciertos casos, en tanto que en otros se aplicó el criterio de suficiencia académica y profesional, toda vez que se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual. Este sistema funcionaba de la siguiente manera: quienes sirvieran durante un año ininterrumpidamente en los puestos de Jefe de los Departamentos de Asuntos Políticos, Asuntos Comerciales y de Protección, Jurídico y Abogado Consultor, podrían obtener el nombramiento de consejero o cónsul de primera, sin previo examen; con tiempo igual, el resto de los Jefes de Departamento optarían por los cargos de Primeros Secretarios o Cónsules de Segunda, pero con la aprobación del examen; bajo el mismo criterio cronológico y sin examen, el Jefe del Departamento Administrativo podría ocupar el puesto de encargado de contabilidad en los consulados, también sin examen; habiendo cubierto dos años de labores y mediante examen, los abogados especialistas, abogados, y jefes de oficina y sección, podrían ocupar los cargos de segundos secretarios y cónsules de tercera; con igual tiempo y con examen de por medio, los abogados y abogados auxiliares del Departamento Jurídico, y los jefes de Sección B, estarían en condiciones de fungir como terceros secretarios y cónsules de cuarta; los oficiales, esribientes, traductores y contadores del servicio exterior, con un año de servicio, eran elegibles como vicecónsules mediante examen; finalmente, los subsecretarios y oficiales mayores que por un lapso de seis meses se hubieran ejercitado en sus cargos, podrían optar por el puesto más elevado de la carrera administrativa del servicio exterior, Consejero, sin efectuar examen alguno. El primero tendría, al mismo tiempo, el rango de Ministro Consejero y al segundo la precedencia entre los de su clase en la misión en que fueran comisionados al efecto.

Esta reorganización introdujo una innovación: se trata de la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: *funcionarios de carrera* y *empleados de carrera*. Los funcionarios de carrera eran los conse-

jeros y los primeros, segundos y terceros secretarios dentro de la Rama Diplomática; y los cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta, y los vicecónsules dentro de la Rama Consular. Por su parte, los empleados de carrera eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes.

También fueron reclutados nuevos servidores para inspeccionar las oficinas y documentos de la Secretaría y se tomaran medidas urgentes que surtieran efectos positivos en el servicio. Se trataba de los visitadores del servicio exterior, facultados para proceder a reorganizar las oficinas consulares directamente y hacer lo propio con las diplomáticas, tras acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores de quien dependían directamente.

Además del personal de carrera, también lo había honorario y comprendía las categorías de Cónsul y Vicecónsul, toda vez que se facultó al personal de carrera para nombrar servidores públicos auxiliares.

Los procedimientos de ingreso a la carrera administrativa exigían capacidad, permanencia y la exhibición de certificados de estudios, y la presentación de exámenes que constaban de pruebas escritas y orales rendidas ante un jurado designado por la SRE. Por cuanto a los conocimientos que se debían demostrar, éstos eran muy similares a los exigidos en las disposiciones de 1922 y 1923, y como ocurría entonces, también se podrían mostrar los certificados que los avalaran y prescindirse del examen, salvo el caso de idiomas. Esta certificación estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México.

El régimen promocional siguió fundado en el mérito, de modo que en caso de igualdad de circunstancias, se daba preferencia a la aptitud y eficiencia demostrados en la práctica diplomática o consular, merced a la aprobación de los exámenes respectivos. Además se consideraban los antecedentes de rendimiento y finalmente la antigüedad. Asimismo, para los ascensos se establecieron tiempos mínimos de desempeño, de modo que para la promoción de Vicecónsul a Tercer Secretario o a Cónsul de Cuarta, se requerían dos años de ejercicio del puesto actual; en tanto que eran tres años para hacerlo de Tercer Secretario o Cónsul de Cuarta, al puesto inmediatamente superior. Este mismo tiempo era el requisito para ser promovido de Primer Secretario o Cónsul de Segunda, para el puesto superior.

La estabilidad y permanencia estaban garantizadas por un escrupuloso procedimiento de remoción de los miembros del servicio exterior, de la cual no gozaban los embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales, que eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Hay que añadir que, al respecto, quienes hubieran ocupados estos cargos y antes hubieran sido funcionarios de carrera conservaban el derecho de pasar a disponibilidad. Con respecto a los servidores públicos de carrera, estaba sujetos a suspensión temporal o definitiva, pero por medio de un procedimiento perfectamente reglado que definía las faltas u omisiones que eran las causas, entre otras, la violación de los mandatos de la Ley del Servicio Exterior, que el funcionario fuera sujeto de proceso criminal, mostrara mala conducta o prácticas viciosas y se ausentara de sus labores o las abandonara y mostrara morosidad en su trabajo, además de hacer uso ilícito del cargo y de los recurso administrativos a su disposición. Finalmente, también era motivo de suspensión o despido la ineptitud comprobada del servidor público del caso.

Por su parte, la disponibilidad era un recurso de permanencia, habida cuenta de un tiempo mínimo de ejercicio laboral dentro del servicio, si bien no surtía efectos en beneficio del ascenso. Sin embargo, una vez transcurridos tres años, los servidores públicos en disponibilidad eran automáticamente separados de la carrera. También el retiro ocurría en caso del cumplimiento de 65 años de edad, salvo acuerdo especial del titular del Ejecutivo.

Capítulo XXIII

EL CUERPO DIPLOMÁTICO

En las páginas precedentes hemos tenido ocasión de apreciar la evolución general del servicio exterior mexicano hasta 1934. En este capítulo abordaremos en particular el desarrollo del Cuerpo Diplomático.

Organización y desarrollo en el siglo XIX

La administración pública mexicana no tuvo reformas en gran escala desde su nacimiento en 1821, hasta la reorganización que fue que entre abril y mayo de 1853. Lucas Alamán fue designado Secretario de Relaciones Exteriores dentro del proyecto general que él mismo ideó para la reforma de la administración gubernamental.

Como parte de la reforma se reorganizó la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, formada por 20 empleados, que fueron distribuidos en las tres secciones que la integraban. Los antiguos planteamientos formulados en 1829-1831 sobre la profesionalización del personal de oficina, cristalizaron cuando Alamán mandó que para ingresar a las Secciones de América y de Europa, los postulantes demostraran el dominio del inglés, francés e italiano. Al mismo tiempo, debido a que se hicieron más evidentes los problemas de idoneidad de los servidores públicos del

Cuerpo Diplomático, se le reestructuró cabalmente con base en el proyecto de Alamán.¹

El Cuerpo Diplomático fue organizado de la siguiente manera:

- Enviados extraordinarios**
- Ministros residentes**
- Encargados de negocios**
- Secretarios de legación**
- Oficiales.**

Al mismo tiempo se determinó que el orden de prelación de los servidores de lo exterior sería en atención de su antigüedad, no por la categoría de la misión. Por cuanto a la oficina de la Legación ordinaria, estaría integrada por el Ministro Residente, el Secretario y el Oficial. Igual que en el caso de la planta, al Cuerpo Diplomático se le exigía probidad, aptitud y una carrera profesional, en tanto que para los cargos de Secretario y de Oficial de la Legación se requería la experiencia previa en el servicio diplomático, además de dominar el francés y la lengua propia del país del caso; así como demostrar conocimientos de legislación, geografía, derecho de gentes y del país, y de historia de México.

Hay que recordar que desde 1836, en contraste con la política generalizada en el sentido de suprimir la estabilidad y otros derechos de los servidores públicos, aquellos dedicados al servicio exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros en función de los años de servicio. Destacó el mandato que dentro de cada Legación sólo habría un Agregado, pero a condición que se dedicara exclusivamente a la carrera diplomática. La nueva reglamentación, inspirada en el concepto de permanencia dentro de esta carrera, estableció el derecho de estabilidad para quien se desempeñara por seis meses como Secretario de Legación e incluso se dispuso el abono de dinero para proveerle de casa. Tardó mucho una aclaración correctiva al respecto, dictada en marzo 27 de 1857, que explicó que la estabilidad referida únicamente correspondía a la cantidad relativa a cubrir los gastos de casa, no del empleo en sí.

Finalmente, por primera vez se introdujo el principio de responsabilidad oficial de los servidores públicos de la diplomacia, confiándose las competencias respectivas a la Corte Suprema.

¹ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de agosto 25 de 1853. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 18-23.

En contraste con los progresos anotados, se conservó el criterio de amovilidad de los miembros de la carrera diplomática, para los cuales, como para otros servidores del Gobierno, pendía sobre su cabeza la espada de Damocles del despido.

La organización del Cuerpo Diplomático estuvo vigente hasta 1888, año en que se le introdujo un nuevo arreglo, y se establecieron las diversas clases de misiones diplomáticas que se dividieron de la siguiente manera: misiones especiales y plenipotenciarias, legaciones extraordinarias y plenipotenciarias, legaciones plenipotenciarias, legaciones de ministros residentes y legaciones de encargados de negocios.²

Los miembros del servicio diplomático siguieron siendo nombrados por el Ejecutivo Federal, pero tal nombramiento era ratificado por la Cámara de Senadores. Sin embargo, el ingreso quedó condicionado por un examen sustentado en las escuelas públicas o a través de un título profesional que avalara las materias de dicho examen; o en su caso, un examen efectuado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. A los Secretarios de Legación se exigía saber gramática castellana, hablar francés y traducir inglés, además del idioma del país en el cual desempeñarían sus labores. Debía demostrar conocimientos de latín, raíces griegas, historia de México, derecho internacional, diplomacia, e historia y geografía generales.

El Cuerpo Diplomático fue reorganizado de la siguiente manera:

Enviados especiales y ministros plenipotenciarios
Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios
Ministros residentes
Encargados de negocios
Encargados de negocios *ad interim*,
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario
Agregado.

En esta época se inauguró el procedimiento de nombrar agregados militares y navales dentro de las Legaciones. En ellas se desempeñaban los agregados con

² "Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano", de mayo 7 de 1888. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 76-84.

carácter honorífico que deberían sustentar por sí mismos su estancia fuera del país, además de saber hablar francés y asumir el compromiso de seguir la carrera diplomática.

Una mejora sustancial hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia, además de los requisitos de ingreso y conocimientos, fue el establecimiento de reglas fijas de promoción. El ascenso de Agregado hasta la categoría superior de Encargado de Negocios se sujetó rigurosamente a la antigüedad, es decir, se favoreció relativamente la permanencia.

A pesar de estos progresos hacia la profesionalización del servidor público diplomático por cuanto ingreso por méritos, aún no disfrutaba de la estabilidad y el retiro que son esenciales en la carrera administrativa.

Por tratarse de una función de Estado que se efectuaba en atención al interés nacional, se restringió el rango de poder discrecional de los servidores diplomáticos y se les sujetó a las instrucciones emitidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para limitar estrictamente los deberes de cada uno de los miembros de las misiones, se determinó escrupulosamente las tareas que debían cumplir a partir del titular de la Legación, el Jefe de Misión. Dentro de esta disposición que dio arreglo al Cuerpo Diplomático se establecieron criterios sobre el despacho de los negocios exteriores, de modo que entre otros aspectos, sirvió de marco a los reglamentos interiores a que se sujetaban las legaciones en el exterior, pues además se determinaban las responsabilidades oficiales a que estaban obligados.

No pasó mucho tiempo para que el Cuerpo Diplomático fuera nuevamente reorganizado, tal como ocurrió en 1896.³ Uno de los cambios perceptibles, en contraste con la normatividad de 1888, fue la separación entre los aspectos generales relativos al Cuerpo Diplomático y aquellos otros más específicos que estaban ligados al funcionamiento, condiciones y limitaciones relacionadas con las legaciones. Lo primero se arregló en una Ley, lo segundo en su reglamento. Así, las cuestiones propiamente referentes a la organización de éstas últimas se acomodó en el reglamento con beneficios para el Cuerpo Diplomático, cuya Ley correspondiente se ciñó propiamente a la carrera, extendiendo y enriqueciendo aspectos relativos al ingreso, promoción, conocimientos y otros aspectos relevantes.

³ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático mexicano", de junio 3 de 1896; y "Reglamento" de esta Ley, de junio 19 de 1896. *Ibid.*, pp. 86-102.

Por primera vez el servicio exterior fue concebido como totalidad integrada las partes especializadas. Con la idea totalidad se estableció un sistema de vasos comunicantes entre la planta de la Secretaría incita en México y el personal diplomático y consular adscrito a las legaciones y consulados; y entre los servidores de ambos cuerpos. Es decir, se instituyó un proceso de relación entre quienes desempeñaban cargos relativos a las actividades funcionales y los puestos dedicados a las actividades institucionales, y entre quienes estaban ocupados en la diplomacia y la carrera consular. Por consiguiente, el Secretario del Ramo equivalía por cuanto categoría y privilegios a un Embajador, en tanto que el Subsecretario al Ministro Plenipotenciario. En el mismo sentido, un Jefe de Sección era análogo a un primer Secretario de Legación y a un Cónsul General, en tanto que un Oficial Primero a un Segundo Secretario y a un Cónsul Particular, y así sucesivamente.

Por cuanto a partes especializadas, los Cuerpos Diplomático y Consular siguieron regidos por disposiciones particulares como se venía haciendo de antiguo. La homologación entre cargos de actividad funcional y actividad institucional no era mecánica, pues se exigía a oficiales de la planta y miembros del servicio consular, que para desempeñarse en la diplomacia cubrieran todos los requisitos de ingreso exigidos a cualquier aspirante.

Las categorías del Cuerpo Diplomático siguieron las líneas fijadas en 1888, salvo la extinción del cargo de Enviado Especial y Ministro Plenipotenciario, y Encargado de Negocios *ad interim*. Además, en 1898 se suprimió la categoría de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, ocupando su lugar la de Embajador, hoy vigente.

La profesionalización del servicio público de la diplomacia llegó a su máximo nivel, tanto en el cuerpo en general, como en las categorías que lo integraban. Como cuerpo, se decretó la exclusividad de las funciones diplomáticas como actividad pública y se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio. Por cuanto a los cargos, la mejor muestra fue el puesto de Secretario, para el cual se exigió el título profesional de abogado y ser docto en materias tales como el derecho mexicano, derecho internacional y derecho privado, además del dominio de la historia de estas ramas de la jurisprudencia, sin descontar necesariamente conocer de economía política. Asimismo, los candidatos a ocupar este cargo debían hablar y escribir francés, y traducir inglés, alemán o alguna otra lengua útil en el servicio diplomático.

El ingreso al Cuerpo Diplomático significaba la entrada a lo que desde antes se concebía como la *carrera diplomática*; es decir, un curso profesional de

desempeño en la administración pública de lo exterior. Para incorporarse al servicio era menester aprobar un examen efectuado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya no en las escuelas públicas, toda vez que esta dependencia se reservaba el derecho de aceptar o rechazar los títulos y certificados presentados por los aspirantes. Las materias destinadas al examen de ingreso fueron detalladas rigurosamente, abarcaban desde temas generales referentes a los diversos ramos del derecho internacional, hasta los tratados internacionales más concretos, pasando por sucesos ciertamente significativos como los congresos y las negociaciones de paz.

A pesar de este notorio avance en el sector curricular de la carrera diplomática, el aspecto de promoción no tuvo un desarrollo paralelo. En el caso de las promociones, los requisitos se circunscribieron a consideraciones tales como el puesto máximo ocupado interinamente, la inteligencia mostrada y la importancia de los servicios prestados, así como la antigüedad en casos de igualdad de condiciones. Todo esto se dejaba a apreciaciones subjetivas, no a evaluaciones objetivas. Hay que resaltar, sin embargo, que al menos no se podía hacer descender a los funcionarios diplomáticos por debajo de su categoría actual, a menos que fuera por voluntad propia. En caso de igualdad de circunstancias, los candidatos admitidos en la carrera con las condiciones que la ley exigía, eran preferidos sobre los que se habían presentado después, es decir, se anteponía el principio de permanencia y antigüedad. Para regular el sistema de promociones, el escalafón establecido estaba integrado por información que contenía los títulos profesionales, los cargos desempeñados y los exámenes presentados, es decir, los datos necesarios para las promociones.

Aunque con retardo, el Cuerpo Consular mereció similares medidas de profesionalización, como lo observaremos en el capítulo siguiente.

Transformaciones en el siglo XX

Desde su nacimiento, el servicio exterior estuvo caracterizado por el desenvolvimiento de dos cuerpos de servidores públicos distintos: diplomáticos y cónsules. Sus progresos respectivos acentuaron las diferencias entre ambos cuerpos, al tiempo que los servidores públicos asignados a uno y otro se desempeñaban con base en tareas gradualmente más diferenciadas. Inclusive, el tránsito del Cuerpo Consular al Cuerpo Diplomático, o de servidores de la planta de la Secretaría al segundo, estaba cuidadosamente reglamentado.

En 1922 se llevó a cabo una nueva reforma al servicio exterior, que organizó al Cuerpo Diplomático de la siguiente manera:

Embajadores

Envíados extraordinarios y ministros plenipotenciarios

Ministros residentes

Encargado de negocios.⁴

Estos cargos fueron definidos como propios de mandatarios de las Repùblica en el país en los cuales se desempeñaban, al tiempo que esta nueva clasificación distinguía a los embajadores, y los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios. Esta distinción significó, al mismo tiempo, una diferencia establecida entre las misiones del servicio exterior entre embajadas y legaciones. La distinción sustancial era que los titulares de las embajadas, además tenían la representación personal del Presidente de la República. Igualmente, tocaba al Primer Magistrado nombrar a estos servidores públicos.

El Cuerpo Diplomático fue conceptualizado como el grupo de funcionarios encargados de la representación diplomática; además de los servidores públicos arriba mencionados, comprendía a los siguientes funcionarios:

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Aspirante a la Carrera Diplomática.

Las misiones diplomáticas fueron integradas también por agregados diplomáticos para desempeñarse en una variedad de comisiones, en el entendido de que estos cargos se cumplían de manera honorífica y como preparación para ingresar a la carrera diplomática. Los agregados militares y de la marina nacional fueron categorizados como parte del Cuerpo Diplomático de manera accidental.

De conformidad con el derecho internacional, se confirió al Secretario de Relaciones Exteriores la calidad de Embajador y al Subsecretario y al Oficial Mayor, de Ministro Plenipotenciario y Ministro Residente, respectivamente.

⁴ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de enero 9 de 1922. "Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de enero 17 de 1922. *Ibid*, pp. 329-333 y 334-335.

El resto de las equivalencias eran las siguientes: Abogado consultor y Jefes de los Departamentos Diplomático y Consular, y del Protocolo; Consejero; Primer Ayudante del Protocolo y Jefes de Sección de los Departamentos Diplomático y Consular; Primer Secretario; Segundo Ayudante del Protocolo; Segundo Secretario; y Tercer Ayudante del Protocolo; Aspirante a la Carrera Diplomática.

Como lo adelantamos, la mencionada reforma estableció el ingreso a la carrera diplomática a partir del cargo de Aspirante a Consejero, o Aspirante a la Carrera Diplomática, y en tal calidad la Secretaría de Relaciones Exteriores los comisionaba en sus diversas misiones en el extranjero. Una vez transcurridos dos años de ejercicio en esta categoría eran promovidos, habiendo vacante, como Segundo Secretario de Legación. Este período de tiempo se reducía a un sólo año cuando el Aspirante hubiera formado con anterioridad parte del personal de la Secretaría por dos años, como agregado diplomático o empleado de alguna misión, o de la propia Secretaría. Para dar cabida a esta nueva categoría, fue suprimido el cargo de Tercer Secretario y quienes lo ocupaban fueron asimilados en calidad de aspirantes con el empleo en él implicado.

Por cuanto al régimen de promoción, fue estatuido el procedimiento de ascenso para los cargos de Consejero y de Primer y Segundo Secretario de Legación, por rigurosa escala. El ascenso de Segundo a Primer Secretario demandaba que el funcionario se hubiera desempeñado por un lapso mínimo de tres años, en tanto que el progreso de Primer Secretario a Consejero exigía un mínimo de cinco años. Tanto el caso del Aspirante como del Secretario en situación de ascenso, se prescribía como requisito el merecimiento y la aptitud, más que la antigüedad. Fue prohibido el ingreso de familiares cercanos del Jefe de Misión, y que mujeres se desempeñaran en condición de empleadas. Con respecto a los extranjeros, se dispuso que sólo podían desempeñarse como consultores e intérpretes.

En todo caso, las divisas más valiosas para avanzar en el escalafón fueron la eficiencia, aptitud para el cargo, y capacidades científicas y literarias, pero se dejaba su ponderación a los jefes de los postulantes sin la mediación más adecuada del juicio de un sínodo *ad hoc*.

La permanencia de estos funcionarios estaba garantizada como integrantes del Cuerpo Diplomático, por medio de un procedimiento justificado de despido que exigía una o varias de estas cinco condiciones: el peso de una condena de tipo criminal; matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero donde se desempeñaba la función, sin previo aviso a la Secretaría; compra de

bienes raíces sin licencia de la secretaría; por infracción grave de sus deberes oficiales; mala conducta; o abandono de cargo.

Una condición laboral transitoria llamada *disponibilidad*, contribuía a la permanencia de los servidores del cuerpo hasta por cinco años, dentro de los cuales podían ser nuevamente nombrados en cargos del servicio exterior. Los consejeros tenían la preferencia para nombramiento en caso de disponibilidad, cuando hubiera igualdad de circunstancias. Sin embargo, una vez transcurridos los cinco años quedaban separados definitivamente, siempre y cuando durante este lapso no hubieran habido vacantes. La disponibilidad tenía por causa la supresión de la Legación o el cargo del caso; la solicitud del interesado; la resolución del Ejecutivo; o la aceptación de un cargo público diverso a los de la Secretaría.

Igualmente, el Cuerpo Diplomático fue protegido por el mandato que ninguno de sus miembros fuera ubicado en un cargo inferior al que disfrutaba, salvo por su anuencia, y que en caso de igualdad de circunstancias para casos de vacantes, la preferencia sería para sus miembros.

Se renovó para el Cuerpo Diplomático el procedimiento de pensión, atendiendo el número de años de servicio. Para los diplomáticos que hubieran ejercitado cargos del servicio por más de 24 años, la pensión vitalicia alcanzaba hasta del 50% del sueldo; y así decrecientemente hasta los servidores que hubieran laborado por cuatro o más años, que obtenían un beneficio de cuatro meses de salario del último sueldo devengado. La pensión cesaba en caso de muerte, por un delito grave o por el ejercicio de un cargo público.

Aunque antiguamente el ingreso al Cuerpo Diplomático se realizaba mediante examen, a partir de 1922 se efectuó por medio del procedimiento de concurso público y selectividad competitiva.⁵ La carrera daba comienzo con el cargo de Aspirante a la Carrera Diplomática y se debían demostrar conocimientos referentes a la instrucción primaria, además de otros más específicos, tales como hablar y escribir correctamente español e inglés o francés, y traducir otra lengua viva que se juzgara útil para el ejercicio de la diplomacia. También se exigía el dominio de materias relativas a la geografía universal y de México, historia general y de México, contabilidad, economía política general y nacional, así como derecho internacional público y privado. Debia demostrarse conocer la Constitución Política y la organización administrativa de México, y las leyes y reglamentos

⁵ Dirección General del Servicio Exterior, "Legislación del Servicio Exterior Mexicano", Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 155.

relativos a las funciones diplomática y consular. Finalmente, era menester comprobar el dominio de los tratados internacionales más importantes, así como aquellos signados entre México y otros países. Sólo en caso en que se presentara un único candidato, los conocimientos podían ser avalados mediante certificación y títulos, salvo el dominio del español y los idiomas extranjero, que requerían forzosamente del examen.

El examen de ingreso era presentado ante un jurado de tres miembros nombrados por el Secretario de Relaciones Exteriores, y constaba de pruebas orales y escritas. Una vez realizadas las pruebas, eran admitidos los postulantes que hubieran obtenido las puntuaciones más elevadas y en caso de igualdad de circunstancias, a quienes se desempeñaran en el servicio diplomático. En caso en que el empate ocurriera entre miembros del servicio, se prefería a quien hubiera tenido un mejor desempeño, o fuera mayor de edad, o entre casados quien lo estaba con una mujer mexicana.

Los jefes de misión, por su parte, eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Por lo tanto, reclamaban criterios de ingreso distintos a los anteriores, que eran por cierto muy laxos: nacionalidad mexicana y 30 años de edad, e incluso el nombramiento se podría hacer al margen del Cuerpo Diplomático de convenir de tal modo al servicio. Una vez prestados servicios satisfactorios por más de cinco años, estos jefes eran nombrados como consejeros.

Se estableció la distinción entre los cargos de funcionarios y los puestos de empleados. Funcionarios eran aquellos que se desempeñaban desde el cargo de Jefe de Misión hasta Aspirante a la Carrera Diplomática; los empleados todos los demás. No quedaba claro, sin embargo, cuál era el criterio en que se fundaba tal distinción.

A partir de 1922 fue suprimido el uniforme que obligatoriamente debían vestir los miembros del Cuerpo Diplomático, según se había prescrito desde hacía casi un siglo.⁶

⁶ El uso de uniformes en el Cuerpo Diplomático se remonta a octubre 23 de 1835, en que se expidió el "Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano". Luego siguieron estas disposiciones: "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular Mexicano", de septiembre 30 de 1853; "Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático", de diciembre 6 de 1865; "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular del Imperio mexicano", de diciembre 6 de 1865; reforma del "Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático mexicano", de febrero 27 de 1896; reforma del "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular mexicano", de julio 23 de 1896. Todos estos Reglamentos están recogidos en la *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, tomo I.

Capítulo XXIV

EL CUERPO CONSULAR

Las labores consulares han estado asociadas a los trabajos diplomáticos, pero su índole es relativamente diversa. Por tal motivo, de antaño han formado una clase especial de servidores públicos dentro del servicio exterior y propiamente un cuerpo altamente profesionalizado.

Configuración organizativa del servicio consular en el siglo XIX

En contraste a las continuas transformaciones del Cuerpo Diplomático en pro de su perfeccionamiento, el Cuerpo Consular permaneció sujeto al patrón organizativo establecido desde 1834, hasta que en 1871 que se expidió una normación más actualizada de las funciones consulares.¹ Esta medida fue muy útil, sobre todo porque a partir del Reglamento expedido en septiembre 16 de ese año, el servicio consular estuvo regido por un sólo cuerpo de normas, toda vez que se ajustó al derecho internacional y los usos internacionalmente aceptados.

El Cuerpo Consular quedó formado de la siguiente manera:

¹ "Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano", de septiembre 16 de 1871. Hay que recalcar que este Reglamento correspondió a la "Ley sobre establecimiento de Consulados", de 1834; es decir, se trata de una reglamentación *a posteriori* sumamente tardía y la prolongación de la vigencia de una Ley de si antigua. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. Tres tomos. Tomo III, México, 1973, pp. 1124-1142.

Cónsules generales
Cónsules particulares
Vicecónsules
Agentes comerciales públicos y privados
Cancilleres.

Para un mejor despacho de los negocios se mandó que habiendo una Legación en el país del caso, este Cuerpo se le subordinaba sin menoscabo de la conducción del mismo por parte del Cónsul General.

El objeto del Cuerpo Consular ha sido la protección del comercio nacional, toda vez que cuida de los nacionales que pasen por un país extranjero o que residieran en él, y mantiene informado al Gobierno de sus actividades. Al efecto, los cónsules generales debían estar constantemente instruidos de los tratados, leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros. Debido al incremento de complejidad de las labores consulares, las funciones de los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, se precisaron y diferenciaron más. Los primeros fueron facultados para conducir las labores del Cuerpo Consular, es decir, administrar la actividad consular, en tanto que los otros se aplicaban directamente a hacer prosperar el comercio nacional. Por su parte, los agentes comerciales públicos estaban facultados de manera idéntica a los cónsules particulares y los vicecónsules, en tanto que los agentes comerciales particulares estaban encargados del archivo de las oficinas consulares. Finalmente, los cancilleres fungían como secretarios particulares de los cónsules generales.

El nombramiento de los agentes consulares permaneció como una prerrogativa presidencial, aunque por causas de urgencia se autorizaba al Jefe de Legación o al Cónsul General para efectuar los nombramientos. Un avance con relación al ingreso del Cuerpo Consular, fue que los aspirantes deberían demostrar el dominio del derecho internacional relativo a cónsules, derecho internacional marítimo y leyes generales de la República concerniente al oficio consular, y manejar el idioma del país donde se ejercitara su función. Del mismo modo que para el ingreso, las promociones se determinaron con base en criterios fundados en la probidad y la aptitud, después a los servicios extraordinarios y finalmente en la antigüedad en caso de igualdad de circunstancias.

Sin embargo, el Cuerpo Consular seguía careciendo de estabilidad y derecho de retiro, que son sustanciales en una carrera administrativa, toda vez que no

se establecían procedimientos de capacitación a pesar de estar fijados los conocimientos que debían dominar.

El Cuerpo Consular dependía de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero también informaba a la Secretaría de Hacienda en cuanto a los ingresos provenientes por el comercio exterior. Ello ocasionaba roces continuos entre ambas dependencias, de modo que en 1910 se procedió a reorganizar al servicio.² Una de las medidas adoptadas fue el establecimiento de visitadores de las oficinas consulares, nombrados con la categoría de cónsules generales de primera clase, cuyos deberes consistieron en efectuar dos visitas anuales a los consulados cuando menos, y atender las disposiciones de la Secretaría de Hacienda por cuanto a los procedimientos fiscales. Esta Visitaduría facilitó la colaboración entre ambas Secretarías y las dotó de un único funcionario para labores estrechamente relacionadas.

En beneficio del servicio consular se creó a la Dirección General de Consulados en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Mediante la nueva disposición se reclasificaron los miembros del Cuerpo Consular:

Cónsul General
Cónsul
Vicecónsul
Canciller.

Además, se establecieron agentes comerciales y empleados auxiliares.

Los estos agentes consulares se dividieron en dos clases: de cartera y honorarios, en tanto que los cónsules generales se subdividieron en cuatro clases y los cónsules en seis. Cada subclase percibía un sueldo diverso en atención a la jerarquía disfrutada.

Una notable innovación en pro de la profesionalización del servicio público consular, fue el establecimiento del requisito de ingreso al través de un diploma de Aspirante a la Carrera Consular que ofrecía la Escuela Nacional de Comercio y Administración; o bien, la presentación de un examen integrado con las materias que formaban el plan de estudios de dicha Carrera y que realizaba un

² "Ley Orgánica del Cuerpo Consular", de noviembre 11 de 1910; y "Reglamento" de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 216-305.

jurado nombrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La diferencia profesional entre este Cuerpo y el Cuerpo Diplomático, consistía en que a los cónsules se les exigían conocimientos mercantiles, mientras que a los diplomáticos se les demandaba una formación básicamente jurídica. Para patentizar la necesidad de formación en las aulas de la Escuela de Comercio y Administración, se determinó que en todo caso el ingreso daba preferencia a sus egresados, sobre aquellos otros que presentaran y aprobaran el examen.

En paralelo a las disposiciones relativas al servicio público de la diplomacia, también el Cuerpo Consular fue homologado con sus colegas del otro cuerpo y los funcionarios de la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los cónsules generales eran equivalentes a primeros secretarios y jefes de sección; los cónsules a los segundos secretarios y oficiales primeros; los vicecónsules a los terceros secretarios y oficiales segundos; y los agentes comerciales y cancilleres, a los agregados y oficiales terceros. Se dispuso, asimismo, que para desempeñarse en el Cuerpo Diplomático los agentes consulares debían cumplir con los requisitos dispuestos al efecto en la legislación respectiva.

Por cuanto al régimen promocional se estipuló que las vacantes se cubrieran a partir de la plaza inmediatamente inferior, teniéndose como base la aptitud, conocimientos, méritos y desempeño, y sólo en la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El Cuerpo Consular era nutriente de sí mismo por cuanto al sistema de ascensos, toda vez que contaba con su propia carrera profesional y académica, y un procedimiento de ingreso cerrado para quienes procedían de ella o demostraban tener conocimientos idénticos. Por tal motivo, las promociones fuera del cuerpo se atendían únicamente en casos excepcionales. Para procesar este sistema se estableció un escrupuloso escalafón con hojas de servicio por empleado, en las cuales se conservaba información relativa a títulos, conocimientos profesionales, comisiones y movimientos de personal, con la cual se computaban los méritos para las promociones.

Condiciones de profesionalización tan favorables exigían que los agentes consulares de carrera abrazaran su ocupación como actividad única, de modo que no podían tener ninguna otra ni dedicarse al comercio, ni a la dirección de empresas de ningún género.

En favor de la estabilidad de empleo en el Cuerpo Consular, se decretó el derecho de pensión por retiro con base en la antigüedad en el servicio. Quienes se hubieran desempeñado entre 15 y 20 años, gozaba del 8% del sueldo; quien lo hubiera hecho de 20 a 25, 11%; de 25 a 30, 15%; y de 30 años en adelante, 20%. Por cuanto a la estabilidad, la Secretaría estableció que los nombramien-

tos que expediera tendrían vigencia obligatoria de dos años, luego de los cuales los agentes consulares estarían sujetos a remoción. El Ejecutivo Federal se reservó el derecho de remover libremente a todos los servidores públicos consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitó la estabilidad, e hizo casi inútil el procedimiento de mérito para ingreso y promoción. Como sus colegas del Cuerpo Diplomático, los miembros del Cuerpo Consular vivían amenazados también por la espada de Damocles del despido.

Reformas del servicio público consular en el siglo XX

En 1923 se reorganizó al Cuerpo Consular con base en una clasificación, que distinguió entre el personal de carrera y el personal honorario. El primero se caracterizaba por la percepción de sueldo, el segundo por el cobro de una compensación por servicios, toda vez que se restringió sólo a las categorías de Cónsul y Vicecónsul.³

Por su parte, el personal de carrera fue dividido en funcionarios y empleados, de manera similar al Cuerpo Diplomático:

FUNCIONARIOS DE CARRERA

Cónsules generales de primera
Cónsules generales de segunda
Agregados comerciales
Cónsules de primera
Cónsules de segunda
Cónsules de tercera
Cónsules de cuarta
Vicecónsules
Contadores de primera
Contadores de segunda
Agregados comerciales

³ "Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano", de enero 9 de 1923 y "Reglamento" de la misma, de octubre 25 del mismo año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, pp. 356-522.

EMPLEADOS DE CARRERA

Intérpretes y traductores
Escribientes de primera
Escribientes de segunda.

En apoyo del personal de carrera se nombraron auxiliares y mecanógrafos, para ejercitar sus tareas en las oficinas consulares.

Además, se estableció la clasificación de consulados de primera y consulados de segunda, y el titular del Ejecutivo fue facultado para convertir consulados honorarios en consulados de carrera y a la inversa.

El ingreso a la carrera consular no se restringió a mexicanos, como en el caso del Cuerpo Diplomático, pues quedó abierto a los extranjeros tal como era ya una tradición establecida de antaño. Incluso, su entrada no se limitó a los consulados honorarios, sino también a los de carrera. Sin embargo, el ingreso tenía más opciones que en la carrera diplomática, ya que se extendía a los cargos siguientes: Escribiente de Segunda y de Primera, Intérprete o Traductor, Contador de Segunda, Agregado Comercial y Vicecónsul, es decir, tanto para empleados como para funcionarios.

Este sistema combinaba la promoción para los miembros de la carrera, para los cuales se destinaban dos terceras partes de las vacantes, en tanto que al reclutamiento de nuevos miembros la parte que restaba. Es decir, se mezclaba el concurso de méritos y el concurso de ingreso. Este último se efectuaba mediante una convocatoria pública, como se hacía en el ramo de la diplomacia. Además de los requisitos de nacionalidad, edad, estado civil y situación económica, se exigía la escolaridad mínima de instrucción primaria superior.

Los requisitos de nacionalidad y edad se hacían valer para los cargos sujetos a concurso, a saber: Contador de Segunda, Agregado Comercial y Vicecónsul, para los cuales se requerían candidatos entre 21 y 35 años; y escribientes e intérpretes o traductores, postulantes de entre 18 y 30 años. El procedimiento de examinación era similar al del Cuerpo Diplomático, pero contenía sustanciales variaciones de conformidad con la calidad de los cargos en concurso de ingreso y de promoción para los nuevos postulantes.

Los candidatos a escribientes de segunda y de primera debían demostrar que hablaban y escribían debidamente el español, y que dominaban una lengua extranjera útil en la carrera, además de estar capacitados en mecanografía, taquigrafía y manejo de archivo según procedimientos de la Secretaría de

Relaciones Exteriores, y dominar nociones de contabilidad fiscal y mercantil. Por su parte, para traductores o intérpretes se requería dominar el español, el idioma del país del caso y la mecanografía, en tanto que para Contador de Segunda era menester manejar la mecanografía y la aritmética mercantil, y conocer las disposiciones consulares y diplomáticas vigentes, y la contabilidad fiscal y mercantil.

Los requisitos de conocimientos y capacidades para alcanzar el cargo de Agregado Comercial eran más complejas que las anteriores, pues además de poseer el castellano y otro idioma, los candidatos debían estar preparados en mecanografía y aritmética mercantil; y tener conocimientos de historia nacional y general, de geografía comercial, industrial y económica de México, y de economía política. El examen se extendía a la resolución práctica de problemas comerciales. La mayoría de estos conocimientos y destrezas se exigían a los postulantes para los viceconsulados, pero también los relativos a la geografía física y política, tanto general como de México, disposiciones diplomáticas y consulares, la Constitución política del país, nociones de derecho internacional público y privado, y derecho mercantil.

Para el caso particular de los consulados honorarios, era menester únicamente dominar el español y el idioma del país de desempeño del cargo, además de demostrar una posición económica desahogada y ser mexicanos de nacimiento o naturalización.

Los exámenes no consistían meramente en consideraciones abstractas, sino en ejercicios aplicados cuya finalidad era la solución de problemas prácticos, cuya evaluación se fundaba en la rapidez de respuesta de los postulantes. Existía el procedimiento de exención de examen para aquellos conocimientos demostrables por medio de certificación de una institución de enseñanza, con el aval de la Universidad Nacional de México, salvo para idiomas extranjeros, taquigrafía y mecanografía.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, pero se añadieron la aptitud y desempeño como ingredientes de calificación, y sólo la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El escalafón estaba formado por servidores consulares del extranjero y de la propia Secretaría, que se desempeñaban en el ramo. Además, las vacantes eran cubiertas dos terceras partes por miembros del Cuerpo Consular y una por el personal de nuevo ingreso. Las vacantes reservadas al cuerpo exigían un procedimiento de evaluación por examen de aspectos tales como la capacidad, desempeño, aptitudes, hoja general de servicios y antigüedad. Sin embargo, el examen —y por lo tanto las

vacantes— se restringían a quienes se desempeñaran como escribientes de segunda y optaban para el cargo de Escribiente de Primera, y para éstos la opción era del Contador de Segunda y Vicecónsul; y los de Vicecónsul y Cónsul para el caso de Agregado Comercial. El resto de los cargos, hasta el de Cónsul General, seguían un procedimiento de promoción distinto que no se especificó.

Las promociones estaban sujetas a una escala limitada de tiempo de desempeño, de modo que para ascender de Contador de Segunda a Contador de Primera, debían mediar dos años de ejercicio, mismo tiempo exigido para el caso de las categorías comprendidas entre Vicecónsul y Cónsul de Primera, inclusive. Para transitar de Cónsul de Segunda a Cónsul General de Segunda, el requisito temporal eran tres años. El tiempo de ejercicio era, estrictamente hablando, un requisito, pues además se debía demostrar antecedentes de eficiencia y honorabilidad, aptitud para el cargo futuro y habilidades científicas y literarias superiores, ingredientes de evaluación de mayor importancia.

La estabilidad estaba asegurada por la imposibilidad del despido arbitrario, pues los funcionarios y empleados de la carrera consular sólo podían ser removidos de sus cargos en los casos ya mencionados para el Cuerpo Diplomático. Colaboraba a la permanencia el procedimiento de disponibilidad, que también operaba de manera similar al otro Cuerpo, lo mismo que las jubilaciones. Tampoco podían ser nombrados para cargos inferiores, sin su anuencia, y las vacantes eran cubiertas con preferencia por los miembros de la carrera consular. Un servidor de carrera que, por causa de fuerza mayor hubiera abandonado el servicio, podía ser reinstalado siempre y cuando tuviera una hoja laboral limpia.

El procedimiento de promoción para el cargo de Cónsul General atendía parcialmente la vía de la carrera consular, pues como eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, la designación podía recaer en personas ajenas al Cuerpo Consular en atención a la aptitud del postulante.

Los regímenes de la Revolución fueron propulsores de la profesionalización del servicio exterior, tal como es patente en las líneas anteriores. Además, su labor trascendió los progresos habidos en la etapa porfiriana. Sin embargo, ante los requisitos de profesionalización exigidos por las carreras administrativas diplomática y consular, contrasta la falta de articulación con el sistema universitario nacional, restringido a dar dictámenes de suficiencia académica a los certificados y títulos de los aspirantes al servicio exterior. Tal fue el efecto

de la extinción de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular, como se hacía sentir en 1923, toda vez que la abogacía ya no contaba con preferencia para nutrir las filas de la diplomacia.

Resulta sorprendente que un sistema de ingreso, estabilidad y promoción tan complejo, detallado y útil, no estuviera respaldado por un programa de formación y capacitación continua, contando el país con la Universidad Nacional de México, y particularmente con la Escuela Superior de Administración Pública entre 1920 y 1929.

Capítulo XXV

LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD

En capítulos precedentes hemos podido apreciar el desarrollo del servicio exterior hacia su profesionalización, como una carrera administrativa especial. Aquí, complementando dicho examen, nos referiremos a su organización y funcionamiento en la actualidad.

Reorganización del servicio exterior en 1967

En la segunda mitad de la década de los años sesenta se reorganizó nuevamente el servicio exterior, pero conservando el patrón básico establecido desde 1934; es decir, como una sola carrera administrativa dividida en dos ramas. Con anterioridad, el servicio había sido definido por su objeto y función, ahora se le conceptuaba además como una organización permanente a la que se le confiaba la salvaguardia de los intereses nacionales en el extranjero, y la

¹ "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano". Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1967. La expedición de esta Ley no fue acompañada, como era usual, de un nuevo Reglamento. El de 1934 siguió vigente hasta 1982.

representación de México ante los estados nacionales y los organismos internacionales.¹

Tal reestructuración fue el fruto de los trabajos de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, integrada por hombres de experiencia en materias de la diplomacia y el ramo consular.² La Comisión, que había sido creada en febrero de 1965, estuvo encabezada por Gabino Fraga —que se desempeñaba como Subsecretario de Relaciones Exteriores— e integrada por Daniel Cosío Villegas, Oscar Rabasa, Manuel J. Sierra, Jaime Torres Bodet, José Luis Siqueiros, Carlos Peón del Valle y Antonio de Icaza.

El servicio exterior fue definido, de manera inadecuada, como un *órgano* permanente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cuyo cargo está la custodia del interés nacional en el extranjero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano ante otros estados y organismos internacionales.³ Esta función siguió encomendada a las misiones diplomáticas y las representaciones consulares. Las primeras continuaron denominándose *embajadas*, tratándose de representaciones diplomáticas ante estados, en tanto que las consulares se clasificaron en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios. Las representaciones diplomáticas en organismos internacionales fueron denominadas de una manera diversa a las embajadas.

El servicio exterior fue dividido en *funcionarios diplomáticos* y *funcionarios consulares*, ya sin el concepto de cuerpo o ramo, al tiempo que se conservó la separación entre las categorías de funcionario y de empleado.

Los funcionarios diplomáticos fueron clasificados de la siguiente manera:

EmbaJador Extraordinario y Plenipotenciario
Ministro Consejero
Consejero
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario.

² "Legislación del Servicio Exterior Mexicano", *El Servicio Exterior Mexicano*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1967, pp. 143-161.

³ Subyace en la idea de *órgano* la confusión entre el servicio exterior y la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues toca a ésta, y no al servicio, que es parte de la misma, administrar la política exterior, y representar a México en el extranjero y ante organismos internacionales a través del servicio. Este ejerce una parte de tales objetos, no los objetos en sí mismos, como un todo.

Los funcionarios consulares, por su parte, eran los siguientes:

Cónsul General
Cónsul Consejero
Cónsul de Primera
Cónsul de Segunda
Cónsul de Tercera
Cónsul de Cuarta
Vicecónsul.

Además, de conformidad con la voluntad presidencial, se establecía la posibilidad de establecer la categoría de Cónsul Honorario.

Los empleados de las embajadas, consulados generales, consulados y agencias consulares, fueron organizados con base en las siguientes categorías:

Intérpretes
Traductores
Cancilleres
Empleados auxiliares.

En la medida en que desapareció la noción de Cuerpo para identificar al servicio diplomático y al servicio consular, a favor de una concepción unitaria de la carrera administrativa del servicio exterior, se flexibilizaron los mecanismos de comisión de un servicio al otro con base en un sistema de equivalencias: Ministro Consejero; Cónsul Consejero; Consejero; Cónsul de Primera; Segundo Secretario; Cónsul de Segunda; Tercer Secretario; Cónsul de Tercera; y Cuarto Secretario; Cónsul de Cuarta.

Por cuanto a los agregados civiles, militares, navales y aéreos, que por cierto se habían multiplicado en las embajadas mexicanas, se asimilaron al servicio exterior en calidad de diplomáticos en tanto desempeñaran su comisión.

Por mandato constitucional correspondió al Presidente de la República nombrar a los embajadores y cónsules generales, que además de ser mexicanos por nacimiento y contar con un mínimo de 30 años de edad, debían tener méritos suficientes para adecuarse a esta designación. Igualmente, su nombramiento debía ser ratificado por el Senado de la República. También el Jefe del Ejecutivo estaba facultado para hacer nombramientos para cargos del servicio

exterior, pero con tiempo limitado a una comisión específica, y por consiguiente, los así designados no ingresaban al servicio.

Uno de los adelantos más significativos de la reforma fue la creación de la Comisión del Servicio Exterior, a la cual se confió la administración de la carrera administrativa desde el aspecto de los movimientos, tales como ascensos, traslados, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias, licencias y vacaciones. Asimismo, estaba facultada para vigilar que en las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, así como en la Secretaría, se llevara al cabo la rotación continua de los miembros del servicio. Al efecto llevaba un control cronológico del desempeño de los servidores de lo exterior, para aplicar la regla relativa a la permanencia máxima de cinco años en el extranjero o en las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Finalmente, también estaba a su cargo lo referente a la organización del ingreso al servicio exterior.

La Comisión estaba formada por uno de los subsecretarios —que fungía como presidente—, el Oficial Mayor y los Directores Generales de los Servicios Diplomático y Consular, y el de Cuenta y Administración, independientemente de la incorporación de otros altos funcionarios para la atención de casos especiales.

El ingreso al servicio ocurría a través de vacantes que tocaba a la Comisión detectar o prevenir, las cuales se cubrían mediante concurso público general y por intervención de un sínodo formado a partir de las propuestas hechas por la Universidad Nacional Autónoma de México y las instituciones de enseñanza superior. La administración directa del proceso de selección se confirió a la Comisión Consultiva formada por el titular del ramo, y que estaba integrada por el Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior —que se encontraba a su cabeza— y los directores de las escuelas en las cuales se impartieran carreras de ciencias diplomáticas o relaciones internacionales. Salvo el Presidente de la Comisión mencionada, ningún miembro del servicio o de la Secretaría podía intervenir en este proceso.

En caso de igualdad de circunstancias, los graduados en ciencias diplomáticas o relaciones internacionales tendrían la preferencia. Una vez aprobado el examen, los beneficiados eran nombrados con la categoría de vicecónsul de manera provisional, hasta que pasado un año en que ejercitaban una pasantía se les daba el nombramiento definitivo y de tal modo su ingreso al servicio exterior en calidad de terceros secretarios o cónsules de cuarta.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, de modo que previo acuerdo de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, los vicecónsules

podían ascender hasta la categoría de Cónsul Consejero o de Ministro Consejero. Tales eran los cargos que comprendían el comienzo y el final de la carrera administrativa del servicio exterior, pero ahora se abría la posibilidad de que entre sus miembros, una vez cumplidos cinco años de servicios en los cargos de ministros o cónsules consejeros, fueran elegibles para ocupar los puestos de embajadores o cónsules generales por designación presidencial. En esta condición, el Jefe del Ejecutivo no perdía su facultad de remoción libre, ni el servidor público sus derechos como miembro de la cartera por cuanto a antigüedad y procedimientos de cese o suspensión.

Las promociones siguieron organizadas con base en un sistema cronológico indispensable, además de aquella relativa al ingreso en calidad de Vicecónsul. Para este cargo, el límite era un año; para Tercer Secretario o Cónsul de Cuarta, dos, y tres para el caso de Segundo y Primer Secretario, y para Cónsul de Tercera y de Segunda. Para Consejero o Cónsul de Primera era de cuatro años.

El criterio de estabilidad continuó sentándose en las bases de 1934, con algunas variaciones, como la distinción entre cese y destitución. Asimismo, se conservó el principio de disponibilidad sobre las nociones antes establecidas.

Desde 1934 se había determinado que todo el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores fuera cobijado por los beneficios de la Ley General de Pensiones Civiles, independientemente de los derechos de las disposiciones especiales que eran vigentes para el Servicio. En 1967 se refrendó este principio, ahora bajo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Reestructuración del servicio exterior en 1982

En el invierno de 1981 y 1982 se volvió a reformar el servicio exterior.⁴ Las nuevas disposiciones estuvieron destinadas a consolidar la carrera administrativa desde su aspecto de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos de la política exterior, por lo que se agregaron nuevas categorías y se redefinió el régimen promocional. Al mismo tiempo, se retornó a la noción de cuerpo mediante el restablecimiento de las Ramas Diplomática y Consular, además de la notoria innovación que consistió la formación de la Rama

⁴ "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano", de diciembre 30 de 1981, y Reglamento de la misma de julio 16 de 1982. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990.

Administrativa. En este sentido, el retorno al criterio de rama, que evocó la noción de cuerpo, significó una rectificación a favor de sus diferencias específicas y se añadió una rama más relativa a la administración interior del servicio.

Por cuanto a las categorías, en la Rama Diplomática, la antigua categoría de Ministro Consejero mudó por la de Ministro, en tanto que se añadió la de Agregado Diplomático en lugar de aquella otra de Vicecónsul. Además se crearon 10 plazas de Embajador Eminente y cinco de Embajador Emérito, con la finalidad de estimular y recompensar a los servidores de lo exterior que se distinguieron en el servicio. En la Rama Consular se extinguió la categoría de Cónsul Consejero, y en su lugar se creó la de Vicecónsul, además se reincorporó el cargo de Cónsul Honorario dejado a la discreción presidencial desde 1967. Se introdujo una práctica generalizada en los servicios exteriores del mundo, en el sentido de acreditar la calidad de Embajador o Cónsul General a quienes dentro de la carrera administrativa se desempeñaban como ministros o cónsules de primera.

En 1987, el servicio exterior mexicano estaba organizado de la siguiente manera:

Rama Diplomática	De Carrera	Acuerdo Presidencial
102 embajadores	66	36
63 ministros	53	10
70 consejeros	62	8
51 1º secretarios	36	15
64 2º secretarios	50	14
53 3º secretarios	43	10
33 agregados diplomáticos	31	2
436 SUBTOTAL	341	95

Rama Consular		
21 cónsules generales	21	--
4 cónsules consejeros	4	--
16 cónsules de 1 ^a	15	1
30 cónsules de 2 ^a	25	5
20 cónsules de 3 ^a	13	7
19 cónsules de 4 ^a	12	7
43 vicecónsules	36	7
153 SUBTOTAL	126	27

Rama Administrativa

13 agregados admтивos. 1 ^a	13	--
21 agregados admтивos. 2 ^a	21	--
24 agregados admтивos. 3 ^a	23	1
229 cancilleres de 1 ^a	229	--
191 cancilleres de 2 ^a	191	--
159 cancilleres de 3 ^a	130	29
637 SUBTOTAL	607	30
1226 TOTAL	1074	152^b

La gran novedad fue la creación de un tercer cuerpo: la Rama Administrativa. De antiguo se había manifestado la necesidad de profesionalizar el servicio de gestión interna y permear las relaciones de intercambio con los Cuerpos Diplomático y Consular, de modo que quienes desempeñaran cargos propiamente gerenciales pudieran ejercitar la diplomacia y los puestos consulares, y a la inversa. Ahora se establecía un *cursus honorum* propio para los cargos de la gerencia de lo exterior.

Otra notoria novedad fue que la carrera administrativa del servicio exterior comenzó respaldada por un programa de formación propio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, una escuela profesional de servicio público especializada que fue creada en 1974.

El servicio exterior siguió definido indebidamente como un *órgano*, de manera igual a 1967, cuyo objeto es representar al Estado mexicano en el extranjero y ejecutar la política exterior, así como salvaguardar los intereses nacionales ante otros estados y organismos internacionales.

El servicio fue clasificado en *personal de carrera* y *personal especial*. El primero, al mismo tiempo, fue dividido en las mencionadas tres Ramas Diplomática, Consular y Administrativa.

Rama Diplomática**Embajador****Ministro**

^a Dueñas Pulido, Antonio, "Problemas Actuales del Servicio Exterior Mexicano". *El Servicio Exterior Mexicano*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1987, pp. 78-79.

Consejero
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario

Rama Consular
Cónsul General
Cónsul de Primera
Cónsul de Segunda
Cónsul de Tercera
Cónsul de Cuarta
Vicecónsul

Rama Administrativa
Agregado Administrativo de Primera
Agregado Administrativo de Segunda
Agregado Administrativo de Tercera
Canciller de Primera
Canciller de Segunda
Canciller de Tercera.

Debido al imperio del concepto de cuerpo, se añadió el procedimiento de comisión para el intercambio de servidores de la Rama Consular a la Diplomática, y a la inversa, sin que ocurriera un cambio de rama. Asimismo, los integrantes de la Rama Administrativa se adscribieron indistintamente a las misiones diplomáticas y consulares, y su cambio a las otras dos ramas quedó condicionado a los procedimientos de ingreso establecidos en cada caso. El personal especial era nombrado por el Presidente de la República y su misión era ejecutar tareas concretas, sin pertenecer al servicio. Finalmente, los agregados militares, civiles, aéreos y navales, así como los agregados técnicos de las misiones y oficinas consulares, están acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores por cuanto el tiempo de su misión, y dependían de los titulares de éstos en lo referente a las actividades políticas y la declaración o expresión de opinión pública.

Las representaciones en el exterior fueron clasificadas en embajadas en países extranjeros, y misiones o delegaciones permanentes en organismos internacionales, tratándose de misiones diplomáticas; y consulados generales,

consulados de carrera y agencias consulares, siendo representaciones consulares. Además existían cónsules honorarios que no formaban parte del servicio exterior.

Desde 1967, el nombramiento de los titulares de embajadas y consulados generales propendió a combinar la facultad constitucional de nombramiento que disfrutó el Presidente de la República, con la designación entre miembros destacados de la carrera administrativa. Este principio permaneció vigente, pero con el rasgo de la preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que mostraran competencia, categoría y antigüedad suficientes en las ramas diplomática y consular.

Los *embajadores eminentes* son diplomáticos conspicuos que están en activo con la mínima antigüedad de 10 años de servicios, además de haber desempeñado cargos superiores al de Director General, que adquieren esta categoría singular por nombramiento presidencial a propuesta del Secretario de Relaciones Exteriores, y su aplicación únicamente ocurre en asuntos internacionales. En contraste, los *embajadores eméritos* son aquellos otros cuya perseverante y destacada labor en el servicio exterior culmina con esta dignidad dentro del servicio público. El acceso a esta categoría está reservado sólo a quienes se hayan desempeñado por lo menos durante 25 años en el servicio exterior, haber ocupado cargos relevantes en el mismo o en la Secretaría, y ser autores de obras sobre temas internacionales; también pueden serlo los funcionarios del servicio con una experiencia mínima de 10 años en la Secretaría y el haberla encabezado como su titular. En este caso, los beneficiados con esta relevante categoría pueden estar retirados o en activo, y sólo es utilizable internamente, toda vez que quien la disfrute no podrá ser al mismo tiempo embajador eminentes y a la inversa.

El ingreso al servicio exterior en las Ramas Diplomática y Consular exigía un examen de admisión por concurso público, a cargo del Instituto Matías Romero, pero con el añadido requisito de cursar programas especializados de capacitación semestrales en la misma institución. La candidatura está restringida a las categorías de Agregado Diplomático y Vicecónsul, según la Rama del caso. La declaración de vacantes toca a la mencionada Comisión de Personal del Servicio Exterior, en tanto que la Comisión Consultiva de Ingreso se encarga de la vigilancia del proceso respectivo. Esta última estaba integrada por el Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien la preside desde 1967, además de los representantes de las instituciones de enseñan-

za superior acreditadas en las cuales se imparten carreras en ciencias diplomáticas y relaciones internacionales.

Los aspirantes admitidos en el Instituto continuaban percibiendo sus haberes oficiales en tanto estuvieran inscritos en los cursos, y quienes aprobaron el examen de ingreso adquieren la categoría de Agregado Diplomático o Vicecónsul, de manera provisional por un año, tiempo que media para su nombramiento definitivo. Una vez aceptados se someten al Reglamento de Asistencia y Conducta vigente en la institución. El ingreso continuaba reservado a los mexicanos, pero con la recomendación de la Comisión Consultiva se podía dispensar este requisito. Persistía el criterio de que los postulantes fueran graduados de las universidades mexicanas cuando menos de Licenciatura, pero ya no se restringió el título a las relaciones internacionales, pues desde 1982 son elegibles también los egresados en ciencias políticas o sociales, derecho, economía, historia, filosofía y letras. Se aceptan igualmente títulos y grados extranjeros, pero con la equivalencia avalada por las autoridades educativas del país. Finalmente, para ingresar a la Rama Administrativa dentro del cargo de Canciller de Tercera, se exigía la enseñanza secundaria, o bien estudios comerciales o el equivalente a juicio de aquellas autoridades.

Ha tocado al Instituto Matías Romero la comprobación del dominio de idiomas, que obligatoriamente son el inglés y el francés, además de otro que se juzgue de utilidad para el servicio. Los aspirantes a la Rama Administrativa debían demostrar conocimientos sobre historia y geografía de México, cultura general, español y archivo y correspondencia, además de otros especiales sobre protección (derecho, derecho consular y política exterior de México), administración (que comprendía contabilidad) y taquimecanografía.

El sistema promocional estaba sujeto al acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, con la recomendación de la Comisión del Servicio Exterior. Los criterios generales eran los méritos y eficiencia en el desempeño del servicio, obras y trabajos publicados, así como estudios realizados y títulos académicos obtenidos después del ingreso. Finalmente, también se ponderaba la antigüedad y en la categoría del caso y del servicio en su conjunto. Esta última era utilizada para la situación de igualdad de circunstancias, pero bajo la siguiente escala para el caso de la Rama Diplomática: Agregado Diplomático, dos años; Tercer, Segundo y Primer Secretario, tres; y cuatro años para Consejero. Por cuanto a la Rama Consular: Vicecónsul, dos años, y tres para los cónsules de cuarta, tercera y segunda. Finalmente, estaba estipulado que el

ascenso a Consejero o Cónsul de Primera requería de un ejercicio laboral mínimo total de ocho años de servicio, en cualquiera de las dos ramas.

La Rama Administrativa tenía también su sistema de promoción con requisitos de antigüedad: para Canciller de Tercera y Segunda, dos años; tres para Canciller de Primera y Agregado Administrativo de Tercera, y cuatro para el Agregado Administrativo de Segunda.

En aspectos tales como estabilidad, retiro y jubilación se conservaron disposiciones aplicadas desde 1967.

El servicio exterior en la actualidad

En años recientes se llevó a cabo una reforma del servicio exterior que configura su organización actual.

Concepto y organización del servicio exterior como carrera administrativa

Por principio, a través de dicha reforma fue suprimida la confusión existente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el servicio exterior, toda vez que esta categoría funcional ya no fue definida como un *órgano*, sino como “el *cuerpo* permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior”.⁶ Se ratificó que dicho servicio depende del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que es un elemento de la administración pública cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como carrera administrativa especial, el servicio exterior se debe desempeñar con base en “los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México”.⁷

En contraste con 1982, el servicio exterior está integrado por *personal de carrera, personal temporal y personal asimilado*. El personal de carrera es definido como *permanente* y hoy en día comprende la Rama Diplomático-con-

⁶ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, y su Reglamento de diciembre 16 de 1993. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994.

⁷ *Ibid.*

sular y la Rama Técnico-administrativa. Es decir, se han fusionado en una misma rama a los diplomáticos y cónsules, toda vez que a la Rama Administrativa se le añadió un carácter técnico.

Adecuadamente, a pesar de su asimilación en una rama, se conserva la especificidad de las funciones diplomática y consular como *cuerpos*, cuyos categorías son los siguientes:

Embajador
Ministro
Consejero
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario
Agregado Diplomático.

Por su parte, la Rama Técnico-administrativa comprende las siguientes categorías:

Coordinador Administrativo
Agregado Administrativo "A"
Agregado Administrativo "B"
Agregado Administrativo "C"
Técnico-administrativo "A"
Técnico-administrativo "B"
Técnico-administrativo "C".

El servicio exterior da cabida al personal temporal, designado por acuerdo del Presidente de la República, que desempeña funciones específicas ocupando una adscripción determinada y por un plazo definido. Al término de su comisión, cesa automáticamente su labor. Por consiguiente, no forman parte del personal de carrera ni figurarán en los escalafones correspondientes.

Una novedad es la categoría de *personal asimilado*, que está integrada por los funcionarios y agregados en misiones diplomáticas y representaciones consulares. Su nombramiento obedece a la iniciativa y gestión de una dependencia o entidad de la administración pública federal, distinta a la Secretaría de Relaciones Exteriores; u otra autoridad competente. El personal asimilado recibe un sueldo a cargo del presupuesto de la dependencia solicitante.

Este tipo de personal está acreditado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con un rango que ella determine y, por consiguiente, su asimilación al servicio exterior tiene efectos formales solamente por el tiempo que dure su comisión. Sin embargo, está sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera y está bajo la autoridad del Jefe de la Misión Diplomática o la representación consular correspondiente.

En las misiones diplomáticas y representaciones consulares, inmediatamente después de su titular existe un Jefe de Cancillería o Cónsul Adscrito, según el caso. Se trata de un puesto establecido con exclusividad para el desempeño de un miembro de la carrera administrativa, o más bien, el integrante del servicio exterior con mayor jerarquía. Por consiguiente, las ausencias temporales de los titulares de las misiones diplomáticas o representaciones consulares, son cubiertas por quien se desempeña en ese importante cargo.

Están a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores los casos en que el personal temporal o asimilado deba acudir a los cursos de capacitación que son dictados en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero.

Procedimiento de ingreso: concurso externo

El ingreso a la Rama Diplomático-consular, como otras carreras administrativas, tiene una vía externa y una interna. La primera se realiza por medio de un procedimiento de oposición, a través de cursos públicos organizados en etapas eliminatorias. El concurso está basado en exámenes y cursos académicos. Por cuanto a los primeros, se explora la cultura general del candidato —con referencia a las relaciones internacionales—, y el dominio del español y de otro idioma extranjero; así como la aptitud para traducir una lengua más. En el caso de los idiomas, se ausulta principalmente la habilidad que tienen para el ejercicio de la diplomacia.

El concurso requiere la preparación de un tema de política exterior que tenga actualidad y se realizan varias entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para algunos postulantes es necesario llevar cursos especializados en el Instituto Matías Romero de un mínimo de seis meses, así como una pasantía adicional de un año en la propia Secretaría, para adquirir la experiencia práctica.

Los candidatos a esta Rama son mexicanos por nacimiento, y gozan plenamente de sus derechos civiles y políticos. Como se trata de una carrera progresiva, ellos son menores de 30 años de edad, aunque en casos excepcionales la Comisión de Ingreso dispensa este requisito si, a su juicio, lo ameritan el perfil académico y profesional del aspirante al servicio. Tendrá buenos antecedentes y ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior, así como no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Con respecto a sus prendas académicas y profesionales, el aspirante debe poseer por lo menos una Licenciatura otorgada por una universidad o una institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso.

El ingreso al servicio se realiza sólo en caso de vacantes en el cargo de Agregado Diplomático. Toca a la Comisión de Personal dar aviso al Secretario de Relaciones Exteriores de las vacantes, a fin de que convoque a un concurso de ingreso y designe a una Comisión de Ingreso, que depende de la Comisión de Personal. Aquí el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos tiene un papel muy relevante, pues su Director General preside a la Comisión de Ingreso, la cual está integrada por representantes de instituciones de educación superior legalmente reconocidas, donde se imparte la carrera de relaciones internacionales, así como el Director General que tiene a su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior, que funge como Secretario de ese cuerpo. La Comisión de Ingreso es la encargada de organizar y calificar los exámenes de ingreso a la Rama Diplomática-consular.

Los aspirantes al servicio que ingresan a los cursos del Instituto Matías Romero reciben el nombramiento de Agregado Diplomático de manera provisional en el tiempo de estudios y disfrutan las percepciones correspondientes a tal categoría. Una vez terminados y aprobados los estudios, el aspirante mantiene el nombramiento provisional de Agregado Diplomático por un año más, y como su colega alemán, el *Referendar*, aún no es considerado como personal de carrera. Transcurrido el año, la Comisión de Personal evalúa el desempeño del novicio dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y determina si recomienda su nombramiento definitivo en el servicio exterior. De ser positiva su opinión, el aspirante ingresa al servicio y automáticamente asciende a la categoría de Tercer Secretario.

Por su parte, el ingreso a la Rama Técnico-administrativa comienza en el nivel de Técnico Administrativo "C". Los requisitos son los mismos que se

han establecido para la Rama Diplomático-consular, con excepción del grado académico, pues es suficiente contar con la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero útil para el ejercicio de la diplomacia. La modalidad de los exámenes públicos es fijada expresamente por acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Concurso interno

Los miembros de la Rama Diplomático-consular que tienen un nombramiento temporal, así como los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pueden también ingresar al servicio exterior como personal de carrera a través de un concurso interno. Al efecto, deben cumplir con los requisitos de ingreso previstos en la Ley del Servicio Exterior y obtener una evaluación positiva de su desempeño por parte de la Comisión de Personal. Igualmente, es menester cumplir con un tiempo de antigüedad.

El concurso interno, sin embargo, está ceñido a ciertas categorías del servicio exterior: Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario y Consejero. El ingreso al cargo de Tercer Secretario requiere una antigüedad mínima de dos años, participar en el concurso de ingreso al servicio exterior y aprobarlo íntegramente. El ingreso a la categoría de Segundo Secretario es más complejo y requiere la aprobación de un procedimiento de ingreso, propiamente hablando, y uno más de promoción. Exige una antigüedad mínima de cuatro años, participar en el mencionado concurso y aprobar todas sus etapas. Asimismo, debe participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Segundo Secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso. Caso similar es el de Primer Secretario, que reclama una antigüedad mínima de seis años; debe participar exitosamente en el concurso de ingreso y de promoción. Finalmente, para ser Consejero, además de los exámenes de ingreso y promoción, debe tener una antigüedad mínima de ocho años.

En los casos de los concursos para Tercer, Segundo y Primer Secretario, si el interesado no logra obtener la plaza de la categoría por la que optó originalmente en el concurso de ascenso, puede permanecer con la categoría de Tercer Secretario, pero siempre y cuando haya aprobado el concurso de ingreso íntegramente.

Los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las misiones diplomáticas y las representaciones consulares, también pueden incorporarse a la Rama Técnico-administrativa cuando cumplan los requisitos

de ingreso establecidos para la misma y aprueben los exámenes públicos del caso. En lo tocante a los empleados que tengan una antigüedad de cuatro años en la dependencia, pueden ingresar con la categoría de Técnico Administrativo "B"; y los que acumulen siete años, ingresan en calidad de Técnico Administrativo "A".

Régimen promocional

Las promociones en el servicio exterior también se realizan a través de concursos, y en lo tocante a algunas categorías se requiere el acuerdo del titular del ramo, como es caso del Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la Rama Diplomático-consular, así como a Agregado-administrativo "C" y Coordinador Administrativo en la Rama Técnico-administrativa. Al efecto, es necesaria una recomendación previa de la Comisión de Personal.

La promoción se efectúa a través de los *concursos de ascenso*, que comprenden la evaluación del expediente de los aspirantes con base en los méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones; y la antigüedad mayor, tanto en la categoría ocupada, como en el servicio. Paralelamente se realizan exámenes escritos y orales, con el objeto de aquilatar la formación académica de los aspirantes. Una puntuación adicional puede ser otorgada por las obras y trabajos publicados por el candidato, así como por motivo de los estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, pero en el entendido de que sean relevantes para las relaciones internacionales del país.

Es taxativo que no habrá ascenso alguno ni participación en los concursos, sin antes haberse cumplido un año de antigüedad como mínimo en la categoría en que se encuentre el candidato. Igualmente, para ascender a la categoría de Consejero se requiere una antigüedad mínima de ocho años como funcionario en el servicio exterior o en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por cuanto a la promoción a Ministro, es necesario que el candidato haya estado adscrito tanto en la Secretaría, como en alguna misión diplomática u oficina consular.

Separación del servicio por carencia de méritos

Habida cuenta que es vigente el sistema de méritos en la carrera administrativa del servicio exterior, a través de su aplicación se ingresa se permanece

y se jubila, pero también se puede separar a quienes se hagan acreedores a ello.

Por cuanto a las categorías de Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario o Consejero de la Rama DiplomáticoConsular que no hayan ascendido a la categoría inmediata superior en un plazo de siete años, la Comisión de Personal informará al Secretario de Relaciones Exteriores. En dicho informe se debe expresar si el funcionario aprobó los exámenes correspondientes, pero que no existen plazas suficientes para su ascenso.

Sin embargo, de no ser tal la causa de la inamovilidad escalafonaria de quienes ocupan aquellas plazas, la Comisión aquilará si es por falta de méritos para ascender, según la evaluación del expediente del servidor público, o que en su defecto, no haya aprobado los exámenes de ascenso en tres ocasiones consecutivas. Siendo este el caso, el Secretario de Relaciones Exteriores puede acordar el convocar al servidor público al siguiente concurso de ascenso, pero sólo por una sola vez durante su carrera. De conformidad al resultado obtenido, la Comisión de Personal informará nuevamente al Secretario.

Otra opción es otorgar al servidor público una plaza en la Rama Técnico-administrativa si cuenta con buen expediente y, de proceder esta medida se le indemniza en los términos que señale el reglamento respectivo. Finalmente, se puede elegir su separación del servicio, por lo cual se le indemniza en los términos de la Ley del Servicio Exterior. En todo caso, el servidor público debe ser escuchado.

Movilidad y rotación

La estructura de las plazas que integran al servicio, en las diferentes ramas y categorías, facilita la movilidad escalafonaria a modo de "una pirámide ascendente entre las categorías de Agregado Diplomático y Ministro".⁸ Igualmente, se conserva un sistema de rotación programada para que ningún miembro del servicio permanezca fuera del país, o en la Secretaría de Relaciones Exteriores, por más de seis años continuos. Particularmente, el personal de la Rama Diplomático-consular no permanece menos de dos años o más de cuatro años continuos en una misma adscripción fuera del país.

⁸ Ibid.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior, anualmente recomienda los traslados para viabilizar la implementación del programa de rotación.

Vínculos del servicio exterior con el servicio público nacional

Uno de los beneficios de la reforma del servicio exterior de 1994, cuando se abolió la idea de órgano de dicho servicio y se suprimió su identificación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, fue que cuando los miembros del personal de carrera sean designados para ocupar un puesto en ella, se les cubran las remuneraciones correspondientes, y gocen los derechos y prestaciones que señala la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En otras palabras, se patentizó su condición de servidor público.

Paralelamente se garantizó su derecho de cargo, pues la plaza en el servicio exterior quedó reservada a nombre de su titular hasta el término de su comisión en la Secretaría. Durante el tiempo que preste sus servicios en dicha Secretaría se preserva su lugar en el escalafón, acumulando la antigüedad que corresponda para los efectos de la Ley del Servicio Exterior y ser susceptible de ascenso, en cuyo caso se le reserva la plaza correspondiente a la nueva categoría.

Sobre esta misma línea, un miembro de la Rama Diplomático-consular puede, previa recomendación de la Comisión de Personal, solicitar al Secretario de Relaciones Exteriores la autorización para ser comisionados temporalmente en otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal; o bien, en instituciones de educación superior o en organismos internacionales. El único requisito indispensable es que en dicha comisión, sus actividades se realicen en interés de las relaciones internacionales del país. Igualmente, quienes desempeñan estas comisiones conservan sus derechos de antigüedad para efectos escalafonarios y pueden presentarse a las promociones.

Tal es, en suma, la organización de esta carrera administrativa tan especial: el servicio exterior.

A finales de noviembre de 1997, la prensa (*La Jornada*, 26 y 27 de noviembre, y 4 de diciembre de 1997) dio cuenta del malestar manifiesto por Ministro Jorge Alvarez Fuentes por motivo de la reforma de los artículos 38, 40 y 41 de la Ley del Servicio Exterior, por la cual se rediseñó la convocatoria de las promociones publicada el 25 de septiembre del mismo año, y puso en

desventaja a los postulantes. Alvarez Fuentes, que es el Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, externó su preocupación por el cambio de porcentajes del sistema de evaluación que antes otorgaba 50% a la valoración del expediente del sustentante y 50% a los exámenes orales y escritos, y que se modificó en 70% para lo primero y 25% para lo segundo. De tal forma, la objetividad sería mermada a favor de la subjetividad de los evaluadores. Igualmente, su queja se extendió a la retroactividad de la reforma de la Ley del Servicio Exterior, realizada y aplicada luego de la expedición de la convocatoria. Estas preocupaciones hicieron eco en un veterano servidor público de lo exterior, que incluso envió una solicitud al Presidente de la República para explicarle la situación y solicitarle su intervención.

No es común que los miembros de una carrera administrativa se expresen de tal modo, pues aparte de su sentido de profesionalización y apartidismo, pesa sobre su desempeño estrictas normas disciplinarias. Es probable en todo caso, que esas opiniones representen un sentimiento de amenaza gremial muy propio de ese tipo de servidores públicos, y que esté en marcha un esfuerzo de salvaguarda de la carrera como una expresión de espíritu de cuerpo.

Capítulo XXVI

FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LO EXTERIOR

Tal como lo hemos observado en los capítulos precedentes, el desarrollo del servicio exterior ha tenido en nuestro país un proceso gradual de profesionalización con beneficios perceptibles en el ingreso, estabilidad, promoción, jubilaciones y pensiones.

Entre los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos, entre los más desarrollados están los relativos al servicio exterior. Pocas carteras administrativas han logrado un nivel tan elevado de desenvolvimiento en los procedimientos de ingreso, estabilidad, promoción, retiro, jubilación y reconocimiento en el servicio, además de los programas de formación continua que le son inherentes. En contraste a la formación general de los servidores públicos, la preparación de los servidores públicos del lo exterior no se imparte tanto por instituciones universitarias, como por escuelas profesionales de servicio público especializadas en materias diplomáticas y consulares.

Formación profesional del servicio exterior

La formación del servicio exterior entraña un proceso de alta complejidad, su objeto es poner en condiciones de desempeño a un postulante para desarrollar

una carrera administrativa especializada dentro del servicio público. Debe poseer un caudal de conocimientos y aptitudes para ingresar a un cargo desde el inicio, y estar en condiciones de aprender continuamente para desempeñarse dentro de una escala laboral que reclama nuevos conocimientos y aptitudes. Además, debe tener un cúmulo positivo de actitudes y comportamientos que resulten del aprendizaje continuo que lo faculte para nuevos desempeños que van reclamando gradualmente rendimientos superiores.

La formación diplomática comienza antes del ingreso al servicio exterior y continúa incesante durante su transcurso, de modo que la enseñanza universitaria solamente constituye su etapa inicial. Esta fase es trascendental pero insuficiente. Tal es el motivo por el cual tratándose de la formación de diplomáticos y agentes consulares, el Gobierno asume por sí mismo la formación como un proceso integral y continuo, y la complementa permanentemente con programas de capacitación continua y programas de perfeccionamiento.

Ya hemos tenido ocasión de observar como dentro de los diversos ramos del Gobierno, uno de los sectores administrativos que más tempranamente requirió personal público estable y permanente fue el servicio exterior, toda vez que la creciente complejidad de las tareas diplomáticas y consulares reclamaron la exclusividad de desempeño. Estas condiciones estaban presentes cuando se estableció la Academia Diplomática de París a principios del siglo XVIII, y sirvieron de sustento al proyecto del Colegio Diplomático mexicano de 1835, de los que tratamos al principio de este libro. En las páginas siguientes abordaremos experiencias un poco más recientes: la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular, la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas y el Diplomado en Carrera Consular. Estas experiencias servirán de prólogo histórico, para una exposición más detallada de las escuelas profesionales de servicio público dedicadas a la formación de diplomáticos y cónsules en el mundo.

Profesión de aspirante a la carrera consular

Páginas atrás hicimos una referencia puntual de la Escuela Superior de Comercio y Administración, que a principio del siglo XX fungió en cierto modo como un plantel de formación profesional de especialistas hacendarios para la administración pública mexicana. Esta institución en 1905 se había transformado para, además de preparar contadores públicos para un mercado laboral abierto, servir expresamente como núcleo académico para la formación de

funcionarios fiscales por medio de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública; así como para la formación de agentes públicos para el comercio exterior, a través de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular.¹

La Profesión de Aspirante a la Carrera Consular fue establecida en noviembre de 1905. Una vez concluidos los estudios de su currícula, ofrecía un diploma a los graduados. Dicho currícula constaba de dos años lectivos, y estaba integrado por asignaturas y talleres sobre mercancías y prácticas consulares, de modo que se había previsto brindar a los estudiantes una formación debidamente equilibrada entre enseñanza y capacitación práctica. Para ingresar a la carrera era menester aprobar un examen de admisión ante un sínodo de catedráticos de la Escuela, pues su objeto era demostrar el dominio de un idioma extranjero vivo, distinto a los que ofrecía el plan de estudios.

Hay que destacar que la nueva Carrera estaba orientada a nutrir las filas del Cuerpo Consular, pues "los alumnos que hubieran obtenido su diploma de Aspirante a la Carrera Consular después de concluir satisfactoriamente los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presente de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible".² La Ley Orgánica del Cuerpo Consular³ de noviembre 11 de 1910 estableció como requisito de ingreso el diploma de Aspirante a la Carrera Consular, o en su caso, sufrir un examen sustentado con base en las asignaturas de su plan de estudios.⁴ Incluso, dicha disposición mandó que en el ingreso al Cuerpo Consular se diera preferencia a los egresados de la Escuela, incluso sobre aquellos postulantes que hubieran aprobado el examen.

El currícula de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular era el siguiente: en el primer año, las asignaturas eran lengua nacional; dos lenguas extranjeras; derecho constitucional, administrativo e internacional; legislación fiscal; y economía política. En el segundo: contabilidad fiscal; estadística; co-

¹ "Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal", de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley de noviembre 26 del mismo año. Boletín de Instrucción Pública. 1905. Vol. IV, núms. 1 y 4, México.

² *Ibid.*

³ "Ley Orgánica del Cuerpo Consular", de noviembre 11 de 1910; y "Reglamento" de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 216-305.

⁴ "Plan de Estudios de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular", Boletín de Instrucción Pública, op. cit.

nociimiento práctico de mercancía; derecho mercantil; y guía consular y conocimiento de prácticas seguidas por los cónsules de los diversos países.⁴

La Escuela ofrecía también asignaturas libres, a las cuales asistían una gran cantidad de alumnos no inscritos y que llenaban con exceso las aulas de la institución. En tanto los alumnos de las tres carreras de la Escuela sumaban 153 inscritos, aquellos otros eran 365 estudiantes. En su primer año de existencia sólo cinco personas ingresaron a los estudios de Aspirante a la Carrera Consular, pero en 1907 había crecido el número hasta 40 matriculados. La carrera existió hasta 1917, después se perdió su rastro, igual que aquella otra de Perito Empleado de la Administración Pública, cuyos proyectos curriculares eran la formación de especialistas para la administración pública.

Licenciatura en Ciencias Diplomáticas

Hasta hace poco tiempo la Secretaría de Relaciones Exteriores había confiado a las instituciones de enseñanza superior la formación de los servidores de lo exterior. Como en 1905, fue el mundo académico el que a principios de los años cincuenta brindó su esfuerzo para preparar a los diplomáticos y cónsules. En efecto, la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ofreció dentro de un programa general de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, la creación de una carrera profesional destinada a la formación de los servidores públicos de lo exterior.

A finales de los años cuarenta una diversidad de instituciones internacionales habían estado dedicadas en fortalecer la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, y auspiciar la apertura de programas de formación profesional en los países subdesarrollados. Tal esfuerzo era compartido por la Asociación Internacional de Ciencia Política, la Asociación Internacional de Sociología y la UNESCO. Incluso ésta última había acordado en una reunión internacional que se realizó en París en 1949, que los países participantes se obligaban a instituir escuelas de ciencias políticas y sociales.⁵

Con estos fundamentos, en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México se conjugó un proyecto interno para el establecimiento de una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, y el compromiso internacional fue

⁴ Lucio Mendieta y Núñez, "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 2, México, 1955, pp. 35-49.

asumido por México por conducto de la persona de Lucio Mendieta y Núñez, quien preparó el diseño original de dicha institución.

La Escuela Nacional en Ciencias Políticas y Sociales fue creada para formar profesionales en Ciencias Políticas, Ciencias Sociales y Periodismo, y Ciencias Diplomáticas. Con respecto a esta última, se dispensó del bachillerato a las personas que habían prestado sus servicios en las Ramas Diplomática y Consular, y en otros cargos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, median- do demostración de capacidad, méritos y servicios.⁶

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto* del plantel, Mendieta y Núñez, consciente de la ausencia de la carrera administrativa —hay que recordar que él y otros miembros del Partido Nacional Revolucionario habían formado el *Anteproyecto de Ley del Servicio Civil*, publicado en 1935—, argumentó que “(...) nadie ignora que en la burocracia, en la *diplomacia* y en la política nuestras han dominado el empirismo y el favor del poder público sobre la preparación y la competencia debido, en gran parte, a la falta de carreras especializadas en estas materias”.⁷

El currícula constaba de cuatro años lectivos, los dos primeros comunes a todas las carreras, los otros dos de especialización. El tronco común de materias estaba integrado por asignaturas sobre idiomas (inglés y francés), sociología, estadística, historia de México, geografía humana, métodos de investigación social, psicología general e historia de las doctrinas políticas. La especialización comprendía, por su parte, las siguientes materias: dos cursos de italiano o alemán; derecho internacional público; introducción y teoría general del derecho; historia diplomática universal; geografía humana y política; derecho mercantil comparado; sociología de México; economía de México; derecho internacional privado; derecho civil y notariado; derecho, legislación y reglamentos diplomático y consular. Estilo y prácticas diplomáticas y protocolarias; legislación internacional del trabajo; derecho marítimo; organización internacional de los estados; derecho constitucional; y legislación nacional de aplicación necesaria en el servicio exterior.

Esta carrera profesional se había diseñado en estricto apego a los requisitos de ingreso que exigía el servicio exterior y, por lo tanto, fue una opción para llenar el objeto de formación de diplomáticos y agentes consulares.

⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, “Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales”, de enero 19 de 1950. UNAM, Archivo del Consejo Universitario. Ms del expediente de sesiones de 1950, México.

⁷ *Ibid.*

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales comenzó sus cursos con algunos cambios con referencia a su anteproyecto original, y aún de su idea primigenia, pues la Licenciatura en Ciencias Administrativas, destinada a la formación profesional de los servidores públicos, no fue incluida en el Anteproyecto ni en el Estatuto Orgánico de la misma.⁸

En contraste, fue creado el Diplomado en Carrera Consular, cuyo establecimiento evoca la profesión de Aspirante a la Carrera Consular.

Diplomado en carrera consular

El Diplomado tenía la doble finalidad de formar funcionarios y empleados para la Rama Consular y, al mismo tiempo, capacitar a quienes ya se desempeñaban en ella.

El Diplomado de Carrera Consular se cursaba en un año lectivo y comprendía las siguientes asignaturas: idioma español; archivonomía consular y diplomática; aritmética general y aritmética mercantil; leyes, reglamentos y disposiciones diplomáticas y consulares vigentes; contabilidad fiscal y mercantil; geografía humana, política y económica; y curso especializado de organización del servicio consular mexicano, prácticas consulares e instrucciones sobre diversos aspectos de las funciones consulares. La expedición del Diploma exigía que los egresados probaran el dominio de la taquimecanografía.

El destino de la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas fue bueno y provechoso, pues transformada en Licenciatura en Relaciones Internacionales se multiplicó dentro y fuera de la UNAM, aunque gradualmente dejó de tener aquél propósito primigenio de servir de nutriente de la Rama Diplomática. Por su parte, el Diplomado de Carrera Consular no satisfizo el proyecto que lo hizo nacer, y desde 1958 ya era patente su frustración debido a sus pocos alumnos y al escaso interés por la Rama Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La consecuencia fue su extinción a finales de 1958, con la idea alterna de que los egresados de la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas se capacitaran fuera del currícula, en materias prácticas dentro del programa de

⁸ "Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1951.

⁹ "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Universidad Nacional Autónoma de México, diciembre 23 de 1958, México, 1959.

la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de este modo viabilizar una especialización de posgrado.⁹

Este hecho constató la necesidad de que, por un lado, la Universidad Nacional Autónoma de México siguiera con su objetivo de formar profesionales para una variedad de campos laborales, bajo sus criterios de libertad de investigación y docencia, acorde con su propósito de divulgar el saber; en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores se empeñara en formar a sus propios servidores: tal fue el origen del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Capítulo XXVII

ESCUELAS PROFESIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE LO EXTERIOR

En el mapa mundial de las instituciones de formación de servidores públicos de lo exterior, es predominante el papel gubernamental en la preparación de sus funcionarios. Hoy en día existen 35 instituciones de formación diplomática y consular, de las cuales 23 son gubernamentales, nueve tienen un carácter universitario y tres la condición privada.¹ A pesar de la distinción básica entre escuela profesional de servicio público e institución de enseñanza superior, la primera suele otorgar títulos, grados y diplomas, como lo hace la segunda. Así, de las 35 instituciones mencionadas, entre los 17 planteles que ofrecen postgrados siete son gubernamentales. Hay que recalcar que incluso que hay dos escuelas diplomáticas, en Brasil y China, que imparten Licenciaturas.

Algunas instituciones no expiden certificaciones ni grados académicos, como en Francia, Corea y Grecia. Hay que destacar que sólo existe un país en el mundo en el cual se forman los funcionarios del servicio exterior dentro de una institución de preparación general de servidores públicos: la Escuela Nacional de Administración de Francia.

Existen instituciones internacionales, como en la ONU, que cuenta con un centro de capacitación para sus propios funcionarios. Y hay países que han

¹ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Estudio Comparativo de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales del Mundo..* Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992.

establecido planteles para formar diplomáticos extranjeros, como en Gran Bretaña y Canadá.

Por lo general las escuelas de formación diplomática también constituyen centros de divulgación del saber, pues publican libros y revistas, además de ser ámbitos de intercambio académico, e incluso núcleos de investigación científica en temas diplomáticos, internacionales y consulares. En Uruguay, por ejemplo, existe un plantel que tiene bajo su custodia el archivo histórico diplomático, en tanto que en Chile, una academia del servicio exterior custodia la Pinacoteca y el Museo de Historia Diplomática.

Dato singular es que en todos los planteles de formación diplomática se enseñan una variedad de idiomas, como es propio de la función que acometen. Por ejemplo, en Japón hay cursos de inglés, francés, español, alemán, ruso, chino, coreano y árabe; en tanto que en Austria además de estos mismos cursos, se enseña húngaro, checo, croata, esloveno y polaco.

En algunas escuelas se ofrecen cursos para las esposas de los miembros del servicio exterior, tal como se realiza en Corea, Indonesia, Tailandia y Japón.

En contraste con los planteles de formación de servidores públicos de lo *interior*, las escuelas diplomáticas llevan por título el nombre de un prócer de las relaciones exteriores del país, o sencillamente de un patriota muy reconocido. Esto es patente en las academias diplomáticas iberoamericanas de Chile, Cuba, México, Uruguay, Venezuela, Ecuador, Colombia, Brasil y Costa Rica.

Obviamente, la gran mayoría de estos planteles de formación de servidores públicos especialistas dependen directamente de los Ministerios de lo Exterior. Salvo el conspicuo caso de la Escuela Diplomática de Viena, fundada en el siglo XVIII, todos los planteles de formación del servicio público de los exterior son criaturas del siglo XX.

Las escuelas diplomáticas en el mundo

El sistema internacional de formación del servicio público de lo exterior constituye un conjunto de alta complejidad y especialización que tiene gran desarrollo y solidez.

en uno de los primeros capítulos de esta obra tratamos de la Academia Teresiana, una notable escuela cameralista dedicada a la formación de los servidores públicos de Austria que fue establecida en 1753. Una de sus secciones de enseñanza estaba constituida por la Academia Imperial de Len-

guas Orientales, cuya estratégica misión era formar diplomáticos en los temas generales de la política, la economía y la organización internacionales.² Bajo la monarquía de José II, un estadista ilustrado como María Teresa, el plantel se transformó en la Academia Consular; y más recientemente asumió su denominación actual: Academia Diplomática, gracias a la labor de Bruno Krensky que culminó en 1964.

Su objeto es la especialización de graduados universitarios nacionales y extranjeros en labores diplomáticas, además de quehaceres relacionados con las finanzas y los negocios internacionales. Ofrece un diploma equivalente a los estudios de Maestría en Relaciones Internacionales, que se expide luego de dos años lectivos y previo examen de admisión. El ingreso es selectivo, con base en exámenes de oposición.³ La duración del curso es de dos años y es equivalente a una Maestría en Relaciones Internacionales. Las áreas de estudio son: las relaciones internacionales, ciencia política, derecho internacional y derecho de las naciones; relaciones económicas internacionales, desarrollo personal y relaciones públicas.

En Europa han sido establecidas otras escuelas diplomáticas importantes, tales como el Instituto Holandés de Relaciones Internacionales *Clingendaal*, que imparte cursos sobre derechos humanos, seguridad internacional, negociaciones internacionales, política internacional, cooperación y desarrollo, y relaciones internacionales.⁴ Además, edita la revista *The International Spectator*, que trata de la política holandesa y los problemas regionales. Italia dispone del Instituto Diplomático (1967),⁵ que ofrece cursos de capacitación para diplomáticos en asuntos consulares, seguridad, economía, comercio y cultura, además de que ha organizado un programa de capacitación para diplomáticos recién ingresados, así como de administración y asuntos consulares. El Instituto también capacita a jóvenes diplomáticos, entre ellos de países latinoamericanos y europeos; y realiza intercambio de diplomáticos nóveles.

En Alemania labora el Centro de Formación y Capacitación del Ministerio de Asuntos Exteriores (1950), creado para administrar los procedimientos de selección de los aspirantes al servicio exterior, además de impartir cursos de ca-

² *L'Academie Diplomatique de Vienne*. République d'Austriche. Sin año.

³ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Las Academias Diplomáticas del Mundo. Cuadernos de Política Internacional*. Núm. 61. México, 1993, pp. 17-61.

⁴ *Ibid.*

⁵ El año de fundación aparecerá entre paréntesis, de aquí en adelante.

pacitación. Al Centro le corresponde organizar el curso preparatorio de la carrera diplomática, así como el programa de capacitación. Todos los cursantes son *referendares*, es decir, servidores públicos a prueba que dentro del inveterado hábito germánico deben cursar y aprobar un largo programa preparatorio. En la cima de la carrera diplomática se estudia historia, ciencia política y relaciones internacionales, economía y derecho internacional. Al finalizar el programa de enseñanza se otorga el nombramiento de Secretario de Legación, equivalente a Tercer Secretario en el servicio exterior mexicano. El Centro publica un boletín informativo titulado *El Servicio Exterior Superior*.

El Centro de Estudios Diplomáticos de Grecia (1979) tiene como objeto preparar a los funcionarios que ingresan al servicio exterior, pero no se otorgan certificados ni grados por los estudios que ofrece. Está dedicado principalmente a la capacitación de diplomáticos y cónsules, tarea que realiza durante nueve meses a través de la enseñanza de relaciones internacionales, economía internacional, historia diplomática, política exterior griega y análisis político. Por su parte, Rusia tiene un Instituto de Relaciones Internacionales (1944) organizado con el concurso de la Facultad Internacional de la Universidad Estatal de Moscú. El Instituto está organizado en las Facultades de Relaciones Internacionales, de Información Internacional, de Derecho Internacional y de Relaciones Económicas Internacionales. Desde 1946 comenzó a dar cabida a estudiantes extranjeros. Francia no dispone de una escuela diplomática especializada, sino de un plantel donde se forman todos los servidores públicos del Estado: la Escuela Nacional de Administración (1945), dentro de la cual se imparte un subprograma especial para los servidores públicos de lo exterior. Los egresados que se desempeñarán como diplomáticos y cónsules se incorporan al Ministerio de Asuntos Extranjeros.

El mundo africano también ha desarrollado una buena cantidad de escuelas para formar a los especialistas de la diplomacia, como ocurre en Egipto, que cuenta con el Instituto de Estudios Diplomáticos (1966) que está dedicado a la capacitación de los novicios del servicio exterior y la actualización de los servidores públicos de lo exterior veteranos, y solamente otorga un diploma al culminar los cursos que brinda.⁶ Los estudios cubren las relaciones internacionales, prácticas diplomáticas, derecho y economía, latín, relaciones este-oeste, Tercer Mundo y No-Alineados, y la historia diplomática de Europa y del Medio Oriente. Como planteles similares, dispone de un programa de in-

⁶ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Las Academias Diplomáticas del Mundo*.

tercambio de estudiantes y ofrece cursos especiales para diplomáticos extranjeros. Del mismo modo, realiza investigaciones sobre seguridad nacional, desarrollo y problemas internacionales. En el mismo sentido, el Centro de Capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía (1967), establecido con la categoría de Academia de Asuntos Exteriores, tiene el propósito de formar a los aspirantes a ingresar al servicio diplomático a través de tres programas de estudio: básico, que tiene una duración de cuatro semanas; propedéutico, de 14 semanas; y período de práctica con cinco meses de longitud cronológica.

El continente asiático también está bien dotado de escuelas diplomáticas. El Colegio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China (1955) forma, capacita y actualiza a sus servidores públicos del ramo, además de que cuenta con una Licenciatura y una Maestría, así como cursos breves.⁷ Se dedica a la formación de diplomáticos e investigadores en materias internacionales, toda vez que capacita y actualiza a funcionarios diplomáticos experimentados, y realiza trabajos de investigación en relaciones internacionales. El Instituto de Estudios Diplomáticos de Arabia Saudita (1979) forma a los diplomáticos de carrera y participa en la organización de conferencias y seminarios sobre temas diplomáticos, así como reuniones vinculadas con las relaciones internacionales. Su curso tiene una duración de dos años y otorga un diploma. La enseñanza abarca derecho internacional, comunicación internacional, relaciones internacionales y diplomacia. Además, admite el ingreso de diplomáticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de países del Consejo de Cooperación del Golfo.

Corea ha establecido el Instituto de Asuntos Exteriores y Seguridad Nacional (1963) dedicado principalmente a la investigación de la seguridad y la política exterior del país, por lo que realiza análisis político. Organiza los programas de capacitación de los servidores públicos de lo exterior, a través de un curso básico de diplomacia y uno más para el personal administrativo del Ministerio que se prolonga por dos años. No otorga grados ni certificados. Los estudios se encaminan a la orientación de diplomáticos de nuevo ingreso y la comprensión de los requisitos éticos y disciplinarios del servicio exterior, así como las funciones del mismo, la negociación, la economía y el derecho internacional.

En Filipinas, el Instituto del Servicio Exterior (1976) está a cargo de la profesionalización de los diplomáticos y cónsules por medio de programas de

⁷ *Ibid.*

capacitación, para lo cual otorga los respectivos certificados. Imparte cursos de orientación para diplomáticos del país, así como de promoción comercial, análisis de sucesos internacionales, identidad cultural, administración y finanzas, comunicación diplomática, técnicas de conferencias diplomáticas y de negociación, economía, asuntos consulares e información. De manera similar a esas escuelas diplomáticas, en la India, el Instituto de Capacitación del Servicio Exterior (1984) forma a los nóveles miembros del servicio exterior de carrera, a través de cursos que se realizan durante todo el año y que se refieren a la política exterior del país, política internacional, diplomacia multilateral y economía, y comercio. También organiza cursos de perfeccionamiento de los diplomáticos veteranos.

El Centro de Capacitación y Educación del Departamento de Asuntos Exteriores de Indonesia fue establecido a principio de los años setenta, en sustitución de la Academia del Servicio Exterior (1949). Su objetivo es la capacitación de los novicios del servicio exterior, así como el perfeccionamiento de los diplomáticos activos. El Centro no otorga grados académicos, sino un diploma al finalizar los niveles que integran los cursos. Japón dispone del Instituto de Capacitación del Servicio Exterior (1946), cuyo propósito vital es formar a los diplomáticos de nuevo ingreso y perfeccionar a los veteranos. Los cursos cubren las materias de relaciones internacionales, servicio exterior, arte y cultura de Japón y de Occidente, teoría y práctica diplomáticas, funciones del Ministerio, y relaciones consulares y financieras. Como otros planteles diplomáticos no se ofrecen grados académicos. En Malasia, por su parte, está activo el Instituto de Diplomacia y Relaciones Exteriores (1991) que tiene a su cargo la organización de cursos, seminarios, conferencias y talleres de lectura, en tanto que sus programas de enseñanza comprende la práctica diplomática, tratados internacionales, y estudios estratégicos y seguridad nacional.

Omán dispone del Instituto Diplomático (1991), cuyos cursos se iniciaron en 1992. Aún no opera un centro académico a pesar de que en su seno se realizan tareas de investigación, sobre materias relativas a la diplomacia y la historia de su país. En Pakistán, el Instituto de Capacitación del Servicio Exterior (1981) tiene como objeto formar a estudiantes en las disciplinas académicas y las tareas diplomáticas, a través de un curso anual de siete meses. Los estudios se refieren a teoría diplomática, protocolo, economía y política internacional, relaciones exteriores, estudios estratégicos, derecho internacional, organizaciones internacionales y estudios regionales. Este plantel también

admite a estudiantes extranjeros. De manera similar, el Instituto de Asuntos Exteriores de Tailandia (1967) está dedicado a la capacitación continua de todos los miembros del servicio exterior, para lo cual su programa se divide en cinco niveles de enseñanza: cursos para miembros de nuevo ingreso y personal de las embajadas; para funcionarios de reciente ingreso; para miembros del servicio exterior con asignación al extranjero; para diplomáticos con antigüedad media; y para veteranos del servicio exterior que están por asumir el cargo de Embajador.

Por cuanto al mundo angloamericano, en los Estados Unidos se desempeña el Instituto del Servicio Exterior (1947) que prepara a los diplomáticos y los miembros del servicio civil de carrera dedicado a tareas vinculadas con las relaciones internacionales. Esta labor la realiza por medio de tres planteles: Escuela de Estudios Profesionales, Escuela de Lenguas y Estudios Regionales, y Centro de Asuntos Internacionales.⁸ Sus programas tienen por objeto la profesionalización del servicio exterior y solamente expide certificados que son reconocidos por algunas universidades norteamericanas, pero no grados ni títulos. El Instituto imparte alrededor de 250 cursos —algunos en 58 idiomas extranjeros— que están dedicados esencialmente de perfeccionamiento a facilitar el proceso de adaptación de sus diplomáticos en otros países y culturas. Al mismo tiempo, desarrolla seminarios, conferencias y talleres.

El Instituto Canadiense del Servicio Exterior (1992) imparte cursos al personal diplomático, administrativo y temporal, así como a funcionarios de otras dependencias gubernamentales ligados con las actividades internacionales. Los programas de enseñanza también benefician a diplomáticos de otros países. Los cursos son intensivos y de corta duración, pues se basan en el desarrollo de las habilidades y el trabajo práctico.

Dentro de la cultura diplomática iberoamericana destaca la otrora Escuela del Servicio Exterior de Chile, hoy Academia Diplomática Andrés Bello, que es la escuela más antigua del mundo después del plantel vienes, pues fue fundada en 1929.⁹ Sus programas de formación se extienden a las relaciones internacionales regionales, información en el extranjero y prácticas consulares, además de un curso anual para diplomáticos extranjeros. También imparte cursos especiales, como el programa de perfeccionamiento de los funcionarios diplomáticos superiores, y otro relativo a los gerentes de las empresas públicas

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

del país en aspectos de relaciones internacionales. En ella se dictan cursos de actualización para los miembros del servicio exterior y funcionarios de la planta administrativa del ministerio de Relaciones Exteriores.

Su base académica son los cursos regionales de relaciones internacionales, información en el extranjero y prácticas consulares en el exterior, además del dictado anual de un programa docente especial para diplomáticos extranjeros. Tiene a su cargo cursos especiales de perfeccionamiento diplomático superior para consejeros del servicio exterior y la actualización para funcionarios adscritos al mismo; así como el perfeccionamiento de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Hay que destacar que la Academia, además de sus tareas de enseñanza, edita la *Revista Diplomacia*.

El Instituto Artigas del Servicio Exterior de la República Oriental del Uruguay (1964) imparte cursos que se desarrollan en tres grados: formación (un año), básico (dos años) y actualización (un año). Las asignaturas tratan de materias tales como las ciencias políticas, política exterior, recursos y producción nacional, historia cultural, geografía económica e informática. El ingreso a dichos cursos se realiza por medio de exámenes de oposición. Este plantel es uno de los más diversificados, pues, además de la biblioteca, hemeroteca y mapoteca, tiene a su cargo el Archivo Histórico Diplomático y una oficina a cargo de la distribución y canje internacional de publicaciones. Las labores del Instituto se extienden a la organización de seminarios extracurriculares y la administración de las becas de perfeccionamiento para los diplomáticos uruguayos.

El Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual de Venezuela ofrece cursos de adiestramiento en la carrera diplomática a los nuevos reclutas del servicio exterior, así como la Maestría en Diplomacia y un posgrado en problemas fronterizos. Ambos programas tienen una duración de seis trimestres, al término de los cuales se obtiene grado. El Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta de Costa Rica, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, imparte un curso de dos años cuyo ingreso se efectúa por examen de admisión y en el cual se enseña política internacional, derecho y organismos internacionales, y economía internacional. Una vez concluido se presenta una tesis de grado. Igualmente, organiza seminarios, talleres, conferencias y cursos adicionales sobre diplomacia y tecnología, arte y cultura, técnicas de negociación, comunicación interpersonal, protocolo, y promoción de inversiones y exportaciones.

En Honduras, la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales tiene como fundamento jurídico la Ley del Servicio Exterior de mayo 21 de 1984, que fue complementado por un convenio suscrito en 1985 entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. El plantel admite únicamente graduados universitarios que dispongan de una licenciatura como mínimo, aunque estaba previsto que no otorgará un grado universitario, sino un diploma. Dicta conferencias, cursillos y seminarios para funcionarios de dicha Secretaría, así como de otras dependencias de la administración pública vinculadas al ámbito internacional. A pesar de que en 1993 la Escuela aún no operaba plenamente, y que no impartía cursos de larga duración, desde 1984 la Secretaría de Relaciones Exteriores ya había organizado el escalafón diplomático cuya carrera comprende desde Tercer Secretario hasta Ministro.

La Academia Diplomática y Consular de Paraguay (1970) es un plantel para la especialización al servicio de las relaciones internacionales del país, misión que cumple a través de una carrera de dos años de duración.¹⁰ Dicha carrera ha provisto a la mayoría de los miembros del servicio exterior y los funcionarios superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Academia Diplomática Boliviana, dependiente del Ministerio de Relaciones y Culto (1954), es un centro de estudios de posgrado que está ocupado en la formación profesional de la carrera diplomática y consular, y el perfeccionamiento de los servidores públicos del mencionado Ministerio. Su programa de formación diplomática consta de tres ciclos, cada cual con duración de un año. El plan de estudios está integrado por asignaturas tales como historia de las relaciones internacionales, derecho internacional público, historia diplomática de Bolivia, política internacional, geopolítica, teoría de las negociaciones, derecho diplomático, geografía física y economía de Bolivia, comunicación en la diplomacia, derecho y legislación consular, y ceremonial diplomático y ética funcionaria. El ingreso al programa de enseñanza se realiza a través de concurso público que exige un mínimo de tres años cursados de una carrera universitaria afín a la diplomacia y otorga un grado académico de Diplomado en Relaciones Internacionales con nivel licenciatura.

¹⁰ Rivarola Paoli, Juan Bautista, "El Ministerio de Relaciones Exteriores [de Paraguay]", p. 22. *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina (ADALC). Boletín Informativo*. Núm. 1. Agosto de 1996. pp. 17-22.

Con la finalidad de brindar capacitación para los alumnos que ingresan a su programa de enseñanza por concurso, fue establecida la Academia Diplomática de San Carlos de Colombia. El plantel perfecciona a los servidores públicos activos en la carrera diplomática y consular. El currícula de su curso consta de dos semestres académicos, cada cual con una intensidad de 32 horas semanales integrados por las siguientes asignaturas: derecho internacional público y privado, función diplomática y consular, economía colombiana, relaciones internacionales, soberanía territorial, organismos internacionales. Se ingresa a la Academia con base en la posesión de un título profesional universitario de licenciatura, cuando menos. La carrera diplomática y consular comienza con la categoría de Tercer Secretario, y tiene como condición primero ingresar en la Academia y aprobar los exámenes del periodo académico. También ofrece la Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, con una longitud cronológica de dos años; y cursos de capacitación y actualización para servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que los funcionarios que se encuentran en el exterior pueden optar por un programa de capacitación a distancia.

El Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de Cuba fue concebido y proyectado como una academia diplomática. Constituye un plantel muy activo y diversificado, pues imparte las Licenciaturas de Relaciones Políticas Internacionales (RPI) y de Relaciones Económicas Internacionales (REI), que se imparten a lo largo de cinco años lectivos. En la primera se enseñan asignaturas de derecho, sociología, política y teoría de las relaciones internacionales, en tanto que en la segunda las de comercio internacional, finanzas internacionales, organización y técnicas del comercio exterior, organización y técnica bancaria internacional, e integración y colaboración económica internacional. Ambas comparten materias comunes, pero son impartidas con profundidad diversa, tales como técnicas de negociación, organismos internacionales, técnicas de dirección, política exterior e historia universal.

Adicionalmente, el Instituto organiza una variedad de cursos de posgrado sobre temas internacionales diseñados para los servidores de la administración pública, así como para el público en general. Hacia 1993, el Instituto estaba preparando el currícula de dos maestrías para sustituir a las licenciaturas y hacerlas valer como requisito de ingreso al servicio exterior. Sus egresados se desempeñan en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio

Exterior, así como en el Banco Nacional de Cuba y el Comité Estatal de Colaboración Económica.

En Ecuador está activa la Academia de Capacitación Diplomática Antonio J. Quevedo (1987), la cual debe su nombre al preclaro diplomático ecuatoriano que presidió el Consejo de la Liga de Naciones y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El plantel representa a la Dirección General del Ministerio de Relaciones Exteriores, destinada a capacitar continuamente a los miembros del servicio exterior. Su propósito es organizar cursos de capacitación para el personal seleccionado al servicio exterior, a través de concurso público. Igualmente, capacita a los miembros activos del servicio exterior, los profesionaliza y colabora con entidades públicas y privadas en programas de interés común. La Academia tiene a su cargo la capacitación diplomática de los servidores públicos recién ingresados al servicio exterior; la actualización de los terceros, segundos y primeros secretarios que retornan al país; los estudios diplomáticos superiores para los consejeros y ministros del servicio exterior; el perfeccionamiento del personal auxiliar; y la impartición de cursos especiales destinados al personal que, no perteneciendo a la carrera diplomática, sea designado para desempeñarse en funciones relacionadas con el servicio exterior. El curso de capacitación diplomática consta de dos años lectivos, uno propiamente escolar, el otro de pasantía en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La República del Perú cuenta con la Academia Diplomática (1955) dedicada a formar a los futuros miembros del servicio exterior, impartir una diversidad de cursos para diplomáticos activos y promover la investigación en el ámbito de las relaciones internacionales. Su programa principal es el Curso de Formación Diplomática con una extensión de tres años lectivos, cuyo primer año se destina a desarrollar la aptitud intelectual básica en cada área disciplinaria del programa, en tanto que el segundo está dedicado a la aplicación de los conocimientos del área en el ámbito de los asuntos internacionales. Finalmente, el tercer año es dedicado a la aplicación del conocimiento aprendido en cada área con miras a capacitar a cónsules y diplomáticos para los desempeños más concretos que tenga en la carrera diplomática. Las materias principales del programa de enseñanza son las relaciones internacionales, economía, derecho, historia y sociología, las cuales una vez aprobadas derivan en un certificado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Adicionalmente, la Academia realiza un programa de intercambio de estudiantes orient-

tado principalmente hacia América Latina, y edita mensualmente la revista *Política Internacional*.

La formación de diplomáticos y cónsules para implementar las relaciones exteriores entre estados, también comprende los programas de enseñanza ofrecidos por escuelas diplomáticas con cobertura internacional y regional.¹¹ La Organización de las Naciones Unidas cuenta con el Instituto de Capacitación e Investigación (1965), con sede en Nueva York, que constituye un centro de capacitación para diplomáticos provenientes de los países subdesarrollados. Los prepara para desempeñar funciones en la ONU, en sus agencias especializadas o en los servicios nacionales relacionados con el trabajo de la propia Organización de las Naciones Unidas. También ofrece programas de capacitación en diplomacia multilateral y cooperación internacional, así como otro más en desarrollo económico y social. Los cursos son de corta duración, cubren de una semana a tres meses, y no otorga grados académicos, sino certificados de estudios.

En Gran Bretaña se instituyó en 1960 el Programa del Servicio Exterior como una responsabilidad de la Universidad de Oxford, aunque tiene una índole gubernamental. Su mira es capacitar servidores públicos de lo exterior de los países subdesarrollados, con el objeto de formarlos como diplomáticos de carrera. Al efecto, los cursantes estudian un año en la universidad y participan en las actividades prácticas en un programa de convivencia con diplomáticos de diferentes países. Los estudios comprenden: derecho, política, comercio y finanzas internacionales, análisis político, y estudios diplomáticos en general. El ingreso se restringe a diplomáticos de carrera y servidores públicos dedicados al desempeño de tareas vinculadas con las relaciones internacionales, cuya postulación proviene de los gobiernos de origen. Una vez que termina el programa se otorga un certificado en diplomacia.

De manera similar, el Instituto de Relaciones Internacionales de Camerún (1971), con sede en Yaounde, está ocupado en la capacitación de diplomáticos de la región africana, y otorga un diploma de formación diplomática y un diploma de posgrado; si bien el alcance de sus cursos se alargan a un Doctorado en Relaciones Internacionales. Su enseñanza se extiende a la economía internacional, derecho internacional, teoría de las relaciones internacionales, historia política, y práctica consular y diplomática.

¹¹ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Las Academias Diplomáticas del Mundo*.

Tal es el universo de la formación diplomática en el mundo. Una vez que hemos ofrecido una apreciación de conjunto, pasaremos a estudiar algunos de los planteles de enseñanza de los servidores públicos de lo exterior, que han sido establecidos por los gobiernos para formarlos y perfeccionar su desempeño.

La Escuela Diplomática de España

El plantel diplomático constituye uno de los mejores ejemplares de una escuela profesional de servicio público en general, cuya labor primigenia y esencial es la complementación de la enseñanza universitaria. Pero es, al mismo tiempo, uno de los espécímenes más nítidos del carácter peculiar e indispensable de esa complementación, cuya sustancia es la formación propiamente administrativa, tal como es observable en la escuela Diplomática de Madrid.

Origen y desarrollo

Fundada en noviembre 7 de 1942, la Escuela Diplomática de España tiene más de medio siglo dedicado a formar para el desempeño del servicio exterior a los candidatos que aspiran "nutrir las filas de esta actividad profesional del Estado".¹² Con base en la tradición legalista española, su sede original fue la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de la que pasó en 1954 a la Ciudad Universitaria. La Academia había sido precedida por el Instituto Libre de Enseñanzas de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, establecido en diciembre 21 de 1911 bajo el patronato de la mencionada Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. A partir de 1928 se comenzó a denominar Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes hasta su extinción en 1932, cuando se creó el Instituto de Estudios Internacionales.

La fecha de su fundación y los intentos que la precedieron, atestiguan el temprano interés del Estado por atender la responsabilidad que le incumbe por el mantenimiento, renovación y desarrollo del servicio exterior.

¹² Ochoa Brun, Miguel Ángel, "La Escuela Diplomática de España: Pasado y Presente". *Cuadernos de la Escuela Diplomática*. Junio, 1988. Segunda Época, núm. 1, Madrid, pp. 5-13.

La Escuela realiza dos funciones que son complementarias y guardan una estrecha relación: selección y formación de los aspirantes a la carrera diplomática, efectuándose la primera a través de los exámenes requeridos para el ingreso y la segunda por medio de la enseñanza impartida por ella misma. En el decreto que le dio vida se estableció como propio del plantel, "una función formativa para desarrollar las condiciones que ha de reunir el buen diplomático y una función selectiva permitiendo, antes del ingreso en el escalafón correspondiente, la eliminación de aquellos aspirantes que, aún habiendo demostrado cumplidamente conocimientos técnicos suficientemente amplios, no posean en realidad el conjunto de condiciones consideradas como indispensables".¹³

Tal como lo explica nítidamente Miguel Angel Ochoa Brun, quien fuera el Director del plantel hacia 1988, "el ingreso en la carrera no es una puerta, sino un camino. Constituir ese camino es precisamente la labor de la Escuela".¹⁴ Esta frase tan llena de verdad, es aplicable a todas y cada una de las escuelas de formación para el servicio público, sean de lo exterior o de cualquier otra naturaleza.

Según lo expresado, las pruebas de ingreso exigidas para la admisión en la carrera no son la única tarea de la Escuela Diplomática, ni tampoco su razón de ser. El ingreso en la carrera diplomática mediante examen es un procedimiento mucho más antiguo, se origina y desarrolla a todo lo largo del siglo XIX y el primer tercio del XX, dentro de la tónica general del espíritu del sistema de méritos. Esto es observable en el real decreto de julio 17 de 1816, que estableció los estudios que se exigían a los aspirantes a plazas de representaciones diplomáticas de España; así como en los reales decretos de febrero 27 de 1851 y febrero 17 de 1852, que afinaron las materias necesarias para la admisión al escalafón de la carrera. Luego se expidió el real decreto de noviembre 6 de 1865 y las leyes orgánicas de 1870, 1883, 1900 y 1930, que organizaron a la carrera diplomática, además del decreto de agosto 30 de 1932 que estableció las nuevas reglas de ingreso a la misma.¹⁵

Entre 1943 y 1968, el procedimiento de ingreso se basaba en una oposición decisoria y definitiva del resultado obtenido, que era seguida por una fase complementaria de estudio en la Escuela. Entre 1968 y 1977 se adoptó el sistema de concurso por oposición, es decir, un examen de admisión menos

¹³ *Op. cit.*

¹⁴ Ochoa Brun, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

riguroso seguido por una fase de dos años de estudios en la Escuela y una etapa más de oposición como prueba final y definitiva. Después de una etapa transcurrida entre 1977 y 1982, en la que se reformó y redujo el procedimiento precedente, en marzo de 1982 se volvió a dar primacía a la prueba de ingreso y otorgar al curso de la Escuela un carácter fundamentalmente práctico que dotó de los instrumentos profesionales a los candidatos ya aprobados en la oposición decisiva, hasta hoy vigente.

Las disciplinas estudiadas en la Escuela han versado sustancialmente en las materias propias de la función diplomática, tales como el derecho internacional público y privado, historia de España y relaciones internacionales, economía y relaciones económicas, derecho político y lenguas modernas. El auge de este tipo de estudios en el mundo, además de la creciente relevancia de la función pública internacional, reorientó el objeto de la Escuela Diplomática en noviembre de 1968; a partir de entonces asumió también "los cometidos propios de la escuela de funcionarios internacionales, en orden a la preparación de aspirantes a la función pública internacional y a las actividades empresariales de carácter internacional".¹⁶ Esa tendencia era perceptible en la Península desde 1955, cuando fue establecida la Escuela de Funcionarios Internacionales con el objeto de llenar un vacío perceptible, cuando estaba en auge la organización internacional y la diplomacia multilateral; y que fue asimilada por la Escuela Diplomática en enero 25 de 1968.

El moderno plantel diplomático ha tendido a conciliar y compatibilizar la formación de los diplomáticos nacionales y el desarrollo de los estudios internacionales, que son la fuente de la formación de un nuevo agente: el servidor público internacional.

El plantel tiene cuatro tareas principales, comenzando con la formación diplomática destinada a los aspirantes a la carrera que, una vez superadas las pruebas de la oposición de ingreso, cursan las disciplinas complementarias que son útiles para el ejercicio práctico de su profesión. También imparte cursos de perfeccionamiento dirigidos a los servidores públicos en activo, con la finalidad de fomentar la formación permanente que demanda la mudable situación actual de las relaciones internacionales, las necesidades del país y la actividad exterior de los estados que integran el cosmos político del universo. En este campo, la Escuela Diplomática cuenta con la colaboración del Instituto Nacional de la Administración Pública, colaboración ejemplar que otros mu-

¹⁶ "Decreto de noviembre 29 de 1968", *op. cit.*

chos países podrían considerar como una experiencia valiosa. La Escuela Diplomática también está a cargo de los estudios internacionales, materializados en un curso de posgraduados para españoles y extranjeros, que constituye un medio de cooperación internacional que aproxima alumnos y países con España. Finalmente, en su seno se realizan estudios monográficos que constituyen un medio de investigación, polémica y análisis de aspectos referentes a las disciplinas internacionales.

A través de estas cuatro tareas, la Escuela Diplomática adquiere el carácter de plantel donde se forman las sucesivas promociones que nutren a la carrera diplomática, a través de un apropiado procedimiento de selección y formación; funge como un ámbito de preparación especializada para los servidores públicos que se desempeñan en el servicio; se desempeña como una organización académica de fomento de los estudios internacionales concebidos como labor docente y de investigación, con el concurso del sistema universitario, así como una misión de cooperación internacional mediante la presencia constante de alumnos de diversos países; y un ámbito de investigación, estudio y diálogo sobre las materias de sus planes de estudio.

La Escuela Diplomática también dedica su esfuerzo al desarrollo de la técnica diplomática como instrumento para relacionar a los estados, e investigar su pasado y su evolución en el presente. Está ocupada en el desenvolvimiento de las disciplinas de carácter internacional, principalmente el derecho, economía e historia, así como ahondar particularmente en el acervo de asignaturas jurídicas tales como los derechos internacional, político, diplomático y consular. Sus labores comprenden el análisis de las relaciones internacionales, en cuyo espacio hoy en día se manifiesta el papel de España ante el mundo, así como la enseñanza de las lenguas modernas, enfatizando las técnicas de traducción e interpretación.

El plantel también enseña materias concernientes a las comunidades europeas, así como a su fundamentación jurídica y realidad funcional, y cuenta con estudios para posgraduados a través de su colaboración con el sistema universitario. Del mismo modo, los fondos de su biblioteca nutren los trabajos de investigación que se realizan en su seno.

Entre las materias enseñadas destacan las referentes a la administración pública y sus normas de acción, particularmente en lo que se refiere a la acción que el Estado ejerce en el exterior; así como la formación profesional que incumbe a las diversas modalidades de la función pública internacional.

Debemos recordar que su programa de perfeccionamiento lo realiza con la colaboración del Instituto Nacional de Administración Pública.

El curso selectivo y los estudios internacionales

Aunque la Escuela participa en los exámenes de oposición para el ingreso a la carrera del servicio exterior, las pruebas están a cargo de un tribunal establecido al efecto. Una vez que los aspirantes las aprueban, inmediatamente ingresan al plantel para llevar a cabo un curso de nueve meses lectivos. Aquí es donde comienza la ocupación fundamental de la Escuela Diplomática, es decir, la preparación de los diplomáticos españoles a través del adiestramiento de los servidores públicos de lo exterior que necesitan más que un conjunto de conocimientos teóricos, un entrenamiento completado y mejorado con enseñanza especial. La misión fundacional del plantel se lleva a cabo a través del Curso Selectivo, que está destinado a los aspirantes a la carrera diplomática que aprobaron la oposición. Su currícula se basa en los requerimientos de la legislación correspondiente, que establece un carácter eminentemente práctico, por lo que versa sobre las materias útiles para el ejercicio de la carrera.

El Curso Selectivo comienza con las asignaturas referentes al conocimiento del servicio exterior de la administración pública española, y particularmente el Ministerio de Asuntos Exteriores, y continúa con la función diplomática y consular, la política exterior y la realidad de la España contemporánea. Culmina con el estudio de las relaciones internacionales y la economía, además del perfeccionamiento en la práctica lingüística.

Se trata de un programa eminentemente práctico que se refiere al funcionamiento de las embajadas, problemas reales del derecho diplomático y consular, así como lecciones teóricas impartidas por expertos en el tema. La enseñanza comprende también los problemas efectivos del servicio exterior, así como visitas a diversos ministerios y los servicios de inteligencia del Gobierno español.¹⁷

La Escuela acoge alumnos de nacionalidad española, así como extranjeros.¹⁸ Aquí arranca el otro programa de formación principal de la Escuela: el Curso

¹⁷ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Las Academias Diplomáticas del Mundo. Cuadernos de Política Internacional*. Núm. 61, México, 1993, p. 33.

¹⁸ Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, *Estudios de Posgrado. Ministerio de Asuntos Exteriores*. 1996, pp. 169-171.

de Estudios Internacionales, con una duración de nueve meses. El ingreso exige la presentación del grado de Doctor o Licenciado, así como una edad menor de 35 años. Están exentos de realizar las pruebas de admisión los candidatos a la carrera diplomática de España y otros países, así como los alumnos de academias diplomáticas dedicadas a la preparación para el ingreso en la mencionada carrera. Los exámenes son realizados en la Escuela Diplomática, o en la Embajada de España en el país donde resida el aspirante a ingresar a la misma.

El currícula del curso está integrado por asignaturas jurídicas, históricas y económicas, así como de relaciones internacionales, estudios de área, temas españoles e idiomas. Al final del programa los alumnos redactan y presentan una memoria, obteniendo el Diploma de Estudios Internacionales que es expedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Igual que en España, en las naciones iberoamericanas están activos planteles diplomáticos de igual calidad y trascendencia, como ocurre en Brasil, Argentina y México.

El Instituto Río Branco de Brasil

El plantel diplomático de Brasil se llama Instituto Río Branco. Fue fundado en abril de 1945 dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty), en ocasión del centenario del nacimiento de José María da Silva Paranhos Júnior, Barón de Río Branco (1845-1912), un ilustre diplomático brasileño que fungió como Cónsul en Liverpool, y como Ministro en Leningrado y en Berlín, además de ser el Jefe del Servicio de Migración en Europa.¹⁹ El Instituto, cuya fundación hizo realidad una antigua aspiración de la diplomacia del país, fue concebido como un centro de estudios diplomáticos y como un plantel de capacitación de los solicitantes a los concursos de ingreso al servicio diplomático.

Historia y desarrollo

En 1975, luego de treinta años de laborar en Río de Janeiro, el Instituto Río Branco se transfirió a Brasilia para acompañar al Ministerio de Asuntos Exteriores que radicaba allí cuatro años antes.

¹⁹ Bath, Sergio, *Historia do Instituto Rio Branco*. Brasilia, Instituto Rio Branco, 1991, pp. 17-20.

Hacia los años treinta los concursos eran organizados por el Departamento de Administración Pública (DASP), del cual se sirvió el Presidente Getúlio Vargas para modernizar y moralizar a las dependencias gubernamentales a través del sistema de exámenes públicos. A partir de su establecimiento, las oposiciones referentes al servicio exterior se confirieron al Instituto Río Branco.

Una vez fundado, el plantel inició actividades limitadamente por medio del Curso de Preparación a la Carrera Diplomática (CPCD). Del mismo modo, participó en la selección de los estudiantes y los capacitó por medio de dos años de estudios intensivos para presentarse a los exámenes de admisión de la carrera diplomática. Dichos exámenes comprendían pruebas de portugués, francés, inglés, derecho internacional público y privado, historia del Brasil, historia política mundial y geografía económica, así como nociones de derecho constitucional, civil, comercial y administrativo.

La primera generación de diplomáticos formados por el Instituto principió sus estudios en mayo de 1946 y los completó en 1947, de modo que desde finales de este año el Ministerio de Asuntos Exteriores recibió a los 27 primeros cónsules de tercera clase, grado inicial de la carrera del servicio exterior.

Gradualmente el CPCD se fue ganando el crédito de ser un curso fundamental para la formación de los diplomáticos, proporcionando al mismo tiempo el acceso directo al grado inicial de la carrera del servicio exterior. Para ingresar al programa de enseñanza se exigía a los estudiantes que poseyeran como mínimo el bachillerato (*Curso Secundario*), aunque en la práctica la mayoría había cursado cuando menos algunos años de estudios universitarios. Sin embargo, desde 1967 se demandó un año completo de estudios universitarios de cualquier plantel, a partir de 1968 se requieren dos años y desde 1985 tres.

En abril de 1948, el Instituto Río Branco fue elevado a la categoría de organismo de la administración pública encargado exclusivamente del reclutamiento y formación de los diplomáticos, labor realizada a través del Curso de Preparación a la Carrera Diplomática. Con esta reforma, el Instituto dejó de constituir solamente una escuela destinada a la preparación de los candidatos al examen público de ingreso en la carrera, transformándose propiamente en un centro de formación de los servidores públicos de lo exterior.

El Instituto constituyó también uno de los primeros centros académicos del Gobierno brasileño en abrirse a la democratización integral, pues en 1954 culminó el CPCD la primera mujer que realizaba una carrera diplomática. En

efecto, ella ingresó al Instituto con base en una decisión judicial a su favor, debido a que entonces la carrera diplomática no estaba abierta a las mujeres. La aspirante, que invocó la inconstitucionalidad de esta interdicción, fue finalmente admitida gracias a una ley promulgada en enero del mencionado año.

Desde entonces el número de mujeres admitidas en el Instituto y el servicio diplomático creció: de 1954 a 1963, 18 mujeres terminaron el curso, en tanto que de 1964 a 1973 fueron 33 damas las egresadas. En enero de 1991, el servicio diplomático contaba con 21 terceras secretarias de un total de 108 cargos, y 46 segundas secretarias de 180 plazas. A principio de los años noventa se desempeñaban mujeres en todos los grados de la carrera diplomática, desde el de Tercera Secretaria hasta el de Ministro de Primera Clase (Embajador).

A mediados de la década de los cincuenta, con miras a incrementar el número de diplomáticos, el plantel fue autorizado para que organizara concursos directos a través de exámenes públicos, con la finalidad de reclutar terceros secretarios sin cursar el CPCD. A través de dos exámenes se reclutaron 31 terceros secretarios, repitiéndose esta experiencia en 1967, 1976, 1977 y 1978, hasta que luego de un cuarto de siglo de ejercicio del concurso directo el Instituto había reclutado a 104 diplomáticos por medio de exámenes públicos.

A pesar de los concursos directos, cuya aplicación fue excepcional, hacia 1959 el examen de ingreso al CPCD continuaba vigente y fue dividido en dos etapas. La primera, de selección previa, constituía un conjunto de exámenes escritos que se realizaban simultáneamente en diferentes ciudades del Brasil. La segunda constituía un nuevo conjunto de exámenes efectuados en Brasilia. El contenido de los exámenes se ha conservado con el paso de los años: se sigue exigiendo el dominio del portugués, inglés, francés, historia, geografía, derecho y economía. Al mismo tiempo se realiza un examen médico, tanto físico como psicológico. En 1990, los candidatos presentaron tres exámenes escritos durante la primera etapa, que versaron sobre portugués, francés e inglés, en tanto que la segunda consistió en cinco exámenes escritos sobre historia del Brasil, historia mundial, geografía del Brasil, geografía mundial e introducción al derecho; así como tres exámenes orales acerca de problemas internacionales contemporáneos, francés e inglés. Las pruebas de salud física y mental constituyeron la última etapa de los exámenes a los que se sometieron quienes aspiraban a ingresar al servicio exterior.

Como otros planteles hermanos, el Instituto Río Branco, además del CPCD imparte el Curso de Perfeccionamiento (CAD) —también de antigua data—

que está destinado a los segundos secretarios y es obligatorio a partir 1982. Igualmente, desde 1961 se impartía un curso de alto nivel exigido para la promoción al grado más elevado de la carrera diplomática, pero que no se cumplió a satisfacción; hasta que en 1977 se estableció el Curso de Altos Estudios (CAE) que efectivamente se exigió a los consejeros que aspiran al grado de Ministro de Segunda Clase (Jefe de Misión Adjunto). Este programa obliga a la presentación de una tesis, de modo que hacia finales de la década de los noventa fueron aceptadas 174 monografías.

Este plantel de formación diplomática ha sido muy activo y fructuoso, tal como se constata de agosto de 1977 a noviembre de 1990, lapso en que organizó 21 Cursos de Altos Estudios para consejeros e igual número de Cursos de Perfeccionamiento para segundos secretarios.

Hasta marzo de 1991, el Instituto había recibido a un total de 102 alumnos extranjeros. Los estudiantes provenían de 32 países (16 del continente americano y 16 de África), tocando a Ecuador y Costa de Marfil ser los primeros países en beneficiarse del programa de enseñanza.

Tal como lo ha hecho saber un especialista, "con más de medio siglo de actividad regular y continuada, el papel del Instituto Río Branco es fundamental para el alto grado de profesionalismo y organización institucional que se encuentra en la diplomacia brasileña. Actualmente, todos los diplomáticos brasileños han sido reclutados por el Instituto, sea por el sistema de acceso directo a la carrera, sea por el examen de ingreso al CPCD".²⁰

Hoy en día

Actualmente, el Instituto recibe un promedio anual de mil candidatos y se admiten promociones de entre 20 y 25 diplomáticos.²¹ Incluso 118 diplomáticos extranjeros han realizado cursos en el Instituto Río Branco, que proceden de América Latina y África, y más recientemente, de Asia, Oriente Medio y Europa Central.

La tarea central del Instituto es la formación, principalmente la formación continua, pues, como lo explica un autor, "acostumbramos decir que el diplomático que entra en el Instituto sólo se libra de él siendo ministro de segunda

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ Matoso Maia Amado, André, "EL Instituto Río Branco", *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina (ADALC)*. Boletín Informativo. Núm. I. Agosto de 1996, pp. 7-11.

clase; hasta entonces, el diplomático es, directa o indirectamente, un frecuentador del Instituto Río Branco".²² Andre Mattoso Maia Amado, quien fuera Director del Instituto hacia 1996, se refiere de manera precisa a quién lo frequenta y lo que resulta de lo aprendido en su seno:

*Entramos ahora en el segundo término, diplomático. Es una profesión; lo es cada vez más, en el sentido de perfeccionamiento continuo de los instrumentos necesarios para la actuación del diplomático. Instrumentos que comienzan con la conducta personal y van hasta técnicas de negociación, pasando por la redacción de un relatorio hasta su defensa en una exposición oral. Y esas técnicas, esos instrumentos diplomáticos vienen siendo, a lo largo del tiempo, perfeccionados dentro del propio Instituto, en beneficio de varios diplomáticos —brasileños y extranjeros— en varios niveles de su carrera.*²³

La formación consta de dos cursos, comenzando el primer entrenamiento de los diplomáticos después del curso de ingreso, con el Curso de Perfeccionamiento de Diplomáticos (CAD) para segundos secretarios. Consiste en un programa de actualización de un mes de duración, integrado por conferencias y lecciones que son evaluadas por pruebas. El segundo adiestramiento consiste el Curso de Altos Estudios (CAE) para consejeros, programa de prerequisito para la promoción de Ministro de Segunda Clase, y que como sabemos consiste en la presentación de un trabajo profesional —a semejanza de una tesis de grado— que es defendido ante un sínodo compuesto por diplomáticos que son expertos en los temas tratados, así como por otros académicos que son especialmente invitados.

Anualmente, el Instituto recibe para formación directa entre 80 y 85 diplomáticos, es decir, el 10% del número total de la diplomacia brasileña.

En 1996 se estaba diseñando el nuevo currícula del Instituto, cuyos estudios tendrán nivel de maestría, incluyéndose la enseñanza de idiomas —inglés, francés y español—, además de dos asignaturas profesionales: una es *lenguaje diplomático* y trata del modo cómo se redacta en Itamaraty, y cómo se conceden entrevistas. La otra que se llama *instrumentos diplomáticos* y comprende a las técnicas de negociación, gerencia de la información, administra-

²² *Ibid.*, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 8. El énfasis es nuestro.

ción pública, ceremonial, promoción comercial y planificación estratégica. También se han incluido asignaturas conceptuales, a saber: derecho, economía, relaciones internacionales, diplomacia —que comprende historia diplomática y la política exterior del Brasil— y lecturas brasileñas.

Tal es, a grandes rasgos, uno de los planteles iberoamericanos más prestigiados por cuanto a la formación de diplomáticos se trata.

El Instituto del Servicio Exterior de Argentina

El Instituto del Servicio Exterior (ISEN) de Argentina fue creado en 1963, con el objeto principal de realizar la selección y la capacitación de los aspirantes a la carrera diplomática. Una vez culminados los cursos, los aspirantes se incorporan al servicio exterior con el rango de menor jerarquía para comenzar la carrera diplomática.²⁴ El instituto es concebido como un símbolo de estabilidad administrativa y planeamiento académico, que ha mantenido su continuidad institucional a través de los distintos gobiernos que han regido al país por más de 30 años. Es, por consiguiente, el actor fundamental en la profesionalización del servicio exterior dentro del proceso de modernización del Estado y un ámbito de reflexión e intercambio de opiniones sobre asuntos internacionales y la política exterior argentina.

Como planteles hermanos, el ISEN selecciona a los aspirantes al servicio exterior a través de un concurso de ingreso público, por oposición. Los solicitantes son personas que detentan título universitario de una carrera no menor de cuatro años y que dominan idiomas extranjeros. Ya que es aprobado el concurso de ingreso, los pretendientes al servicio se desempeñan como aspirantes-becarios con dedicación exclusiva, salvo para la docencia. La beca se entrega mensualmente y es provista por el Gobierno durante dos años.

La formación académica de los becarios está organizada en cinco secciones: política (teoría de las relaciones internacionales, sociedad y política en América Latina, política internacional contemporánea y política exterior argentina); economía (macroeconomía, microeconomía, economía internacional); diplomacia (teoría y práctica consular, teoría y práctica diplomática, y ceremonial y protocolo); promoción de las exportaciones (elementos y herramientas).

²⁴ (Sin firma) "República Argentina: Instituto del Servicio Exterior de la Nación", *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina (ADALC). Boletín Informativo*. Núm. 1. Agosto de 1996, pp. 23-26.

tas de la promoción y estructura de las exportaciones argentinas); negociación (negociación internacional); y derecho (derecho internacional público).

Existe un esfuerzo continuo de actualización y adecuación de los planes de estudio, en atención a la cambiante realidad del actual, por lo que se han reforzado los temas económicos, con énfasis en los aspectos comerciales y las actividades de promoción de las exportaciones. Tampoco se descuida que la formación teórica y práctica de los diplomáticos argentinos refleje adecuadamente el proceso de integración regional iberoamericano. Debido a la importancia dada a la integración regional, el portugués constituye una enseñanza obligatoria.

El ISEN se esfuerza por otorgar a los futuros diplomáticos una formación común, pues los aspirantes provienen de diferentes formaciones universitarias, tales como abogados, economistas y polítólogos, entre otros, proveyéndolos del instrumental necesario para analizar la realidad nacional e internacional.

Igualmente, realiza la tarea de actualización de los diplomáticos a lo largo de su carrera. Por ejemplo, cuando los primeros secretarios son promovidos a consejeros, deben cumplir los cursos obligatorios establecidos para tal efecto. El Instituto, igualmente, asesora a los consejeros que deben presentar una tesis para ascender al grado de Ministro Plenipotenciario dentro de la carrera administrativa del servicio exterior.

El Instituto también tiene una nutrida actividad de investigación, que es realizada a través de cuatro centros especializados: Estudios Asiáticos; de América Latina; Estratégicos y de Seguridad Internacional; y de América del Norte y Europa. Tales centros constituyen un interacción entre los especialistas que lo integran y diplomáticos que hacen la *Policy* de lo exterior.

A partir de 1995 se inició un programa de becas con una duración semestral, destinado a recibir a jóvenes diplomáticos extranjeros, principalmente de países iberoamericanos, extendiendo de tal modo su espacio de actividades.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de México

En páginas anteriores hemos hecho una revisión puntual del servicio exterior mexicano y de los antecedentes de la formación diplomática. En las páginas dedicados a esos asuntos constatamos la necesidad de que nuestro país contara con un plantel, que en muchos países ya existía, incluso, desde principios de siglo.

Nacimiento y desarrollo

La necesidad inaplazable de disponer de un establecimiento académico para la formación de los servidores públicos de lo exterior, fructificó en diciembre 14 de 1974, con la creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED).²⁵

En su origen, el Instituto fue constituido para desempeñar las siguientes obligaciones: capacitar y actualizar a los miembros del servicio exterior; fungir como centro de investigaciones de alto nivel sobre cuestiones internacionales y ejercitar labores de divulgación referentes a la política exterior, así como de intercambio con organismos, asociaciones e instituciones afines; integrar una biblioteca especializada en temas relativos al derecho internacional, historia diplomática, política internacional y método diplomático; coordinar las labores del laboratorio de idiomas; y apoyar a la Comisión Consultiva de Ingreso en la organización y ejecución de los concursos públicos de ingreso al Servicio Exterior.

El Instituto estaba dedicado a capacitar y actualizar, y a investigar sobre las relaciones internacionales, servir como centro de irradiación del saber y del intercambio, además de fungir como custodio del saber diplomático y consular mediante una biblioteca especializada. Particularmente apoyaba al laboratorio de idiomas y de tal modo la Comisión Consultiva contó con un órgano para nutrir sus programas de ingreso al puesto para los aspirantes al servicio exterior.

Su proyecto primigenio estaba orientado principalmente a las labores de capacitación y actualización de diplomáticos y cónsules, además de profundizar en la investigación y ejercitar las tareas de divulgación e intercambio sobre temas referentes a la política exterior y las relaciones internacionales, como lo hace saber su fundador y primer titular, César Sepúlveda. El IMRED emergió a la vida atendiendo la necesidad patente de combatir el rezago de capacitación en el servicio exterior, dentro de una doble estrategia que combinaba una adecuada preparación teórica y axiológica de sus miembros, así como brindar habilitación práctica para sus quehaceres. Además, debido a ese rezago, el Instituto también desarrolló programas de actualización que pusieron al día a

²⁵ Rabasa, Emilio O., "La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos", *El Servicio Exterior Mexicano*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1984, pp. 116-119. Green, Rosario y María Amparo Canto, "La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano". Obra citada, pp. 120-131.

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

los servidores públicos de lo exterior. En palabras de César Sepúlveda: *adiestrar, aleccionar e informar, serán las tarea básicas de nuestra institución.*

El Instituto inició sus labores en enero 2 de 1975, y diez años después su desempeño se extendió a la administración de las tareas de control y actualización de los expedientes de los participantes en los concursos.

Uno de los adelantos más notorios en el servicio exterior, es la preparación de un programa integral de ingreso y formación de los aspirantes. Toca al Instituto una tarea fundamental al respecto, pues dos etapas del concurso están bajo su responsabilidad. En la primera, los aspirantes al servicio realizan en el IMRED el examen de ingreso, en la segunda cursan en él materias obligatorias. En su calidad de cursantes, reciben una beca.

En la medida en que el antiguo criterio de privilegiar a los graduados de ciencias diplomáticas y relaciones internacionales, fue sustituido por el principio de brindar el acceso a otras disciplinas sociales y las humanidades, fue necesario desarrollar un programa de homogeneización de los cursantes. Antaño, además se acentuaba la índole de la especialidad diplomática y de la especialidad consular; ahora se aplica la idea de una formación más uniforme bajo el concepto básico de servicio exterior, más que de sus ramas respectivas.

Antiguamente el Instituto fungía como un centro de capacitación y actualización, principalmente con respecto a las Ramas Diplomática y Consular para las cuales, como lo advertimos, luego de un curso de homogeneización, se profundizaba en saberes y quehaceres especializados. El área diplomática estaba formada por materias tales como derecho y práctica diplomática, nociones de derecho y práctica consular, problemas de correspondencia diplomática, historia diplomática de México durante los siglos XIX y XX, y legislación mexicana aplicada al servicio exterior. Además, contemplaba asignaturas tales como protección de mexicanos en extranjero, administración pública en México, organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el servicio exterior en México, técnicas diplomáticas y metodología de la investigación.

Las materias relacionadas con el Área Consular estaban referidas al derecho civil, procesal, mercantil, notarial, marítimo y diplomático, y cuestiones aduaneras, de nacionalidad mexicana, pasaportes, visas y migración. Compartía materias con el Área Diplomática, particularmente con referencia a la protección de mexicanos en el extranjero, administración pública en México, organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el servicio exterior en México y metodología de la investigación.

En el período 1983-1988 el IMRED preparó a tres generaciones de miembros del servicio exterior, tanto de la Rama Diplomática como de la Consular, mediante un programa de enseñanza semestral. El resultado fue que de los 73 cursantes, 68 ingresaron al servicio. El curso que estuvo vigente en este tiempo, tenía una extensión de nueve meses y constaba de un tronco común y dos especializaciones para las mencionadas ramas. El tronco común estaba integrado por 30 materias y se extendía por seis meses, en tanto que las especializaciones por ocho y su tiempo de duración era de tres meses.²⁶

En agosto de 1989 se planteó ante el Consejo Técnico de la Institución, un anteproyecto de plan de estudios que contenía sustanciales reformas sobre el modo de preparar a los diplomáticos y los cónsules, cuyo perfil esencial era evitar la repetición del principios y nociones de los cursos propiamente universitarios, de modo que en esencia el IMRED asumieta más cabalmente sus deberes relativos a la adecuada preparación de agentes de lo exterior de conformidad con los requerimientos del servicio.²⁷

Una de las funciones principales del Instituto es la impartición de cursos de lenguas, tanto para aspirantes al servicio, como para sus miembros de carrera, así como para el personal de la Secretaría, y su labor se extiende a los miembros del Cuerpo Diplomático extranjero acreditado en nuestro país, principalmente cursantes del español. Por su condición de foco de altos estudios, el IMRED cuenta con un Centro de Documentación y una Biblioteca especializada en el temario de la política exterior y las relaciones internacionales, además de tener un nutrido programa de publicaciones, divulgación e intercambio académico.

Las labores del Instituto han tenido sustanciales progresos, principalmente con referencia a su papel de apoyo al servicio exterior. Este progreso se ha significado principalmente por el cambio de idea del papel del Instituto en función del servicio, para el cual ha dejado de tener una mera actividad de capacitación y actualización, para elevarse a la condición de un centro de formación de servidores públicos de lo exterior.

Hoy en día el Instituto es concebido como una entidad cuyo deber es formar a los aspirantes provenientes de una variedad de profesiones distintas y requieren un conocimiento uniforme y compartido, además de un habilitamiento

²⁶ *Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: 1983-1988*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ms. 1988.

²⁷ González Avelar, Miguel, "Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos". *La Formación de Diplomáticos: una Experiencia.. Sin datos editoriales*, México, 1991.

aplicado pertinente. En otras palabras, se partió del principio de que la graduación universitaria sienta bases académicas y nutre de valores universales y nacionales a los egresados como condición necesaria, pero no suficiente, para el desempeño en el servicio exterior. Por lo tanto, la formación por cuanto a servidores públicos de lo exterior es tarea inherente a la Secretaría de Relaciones Exteriores y confió en el Instituto su realización. El hecho que actualmente el IMRED expida grados académicos, corrobora lo dicho.

Recientemente, todavía el Curso de Formación Diplomática era el programa de formación de los servidores públicos de lo exterior más importante. Se desenvolvía a lo largo de seis meses y estaba integrado por seis módulos. Revestía tal relevancia, que su introducción estaba a cargo de altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezados por el propio titular del ramo.

El Módulo primero del Curso se refería a los fundamentos de la política exterior de México y al respecto se impartían materias referentes a la historia diplomática de México, identidad y cultura, y sistema político mexicano, además de desarrollo económico de México, seguridad nacional y política exterior de México.²⁸ El segundo módulo se centraba en el contexto internacional y estaba integrado por asignaturas referentes a la historia universal contemporánea, política internacional y geopolítica, organismos internacionales, situación de la economía internacional y formación de un nuevo orden internacional. El marco normativo de la acción diplomática comprendía al módulo tercero, cuyo *pensum* contenía materias tales como el derecho internacional público, derecho constitucional y política exterior de México, derecho diplomático y consular, y derecho internacional privado. Las funciones y prácticas diplomáticas sustentan el cuarto módulo, compuesto por el siguiente temario: funciones consulares, cooperación técnica, protocolo, y promoción cultural y turística. El módulo quinto, por su parte, está formado por un temario relativo a los instrumentos y procedimientos de la práctica diplomática, a saber: teoría y práctica de la negociación, prácticas del servicio exterior, prácticas administrativas y manejos de medios de comunicación. Finalmente, el módulo sexto se refería a la política exterior en las áreas regionales, de tal forma que estaba organizado con base en las siguientes materias: América del Norte, América Latina y el Caribe, la Cuenca del Pacífico, Europa Occidental y Europa Central, y África.

²⁸ "Curso de Formación Diplomática: xi Generación". Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992.

Tal como es observable, la noción básica de este Curso era la de formar a los servidores públicos de lo exterior dentro de los aspectos teóricos y generales, así como en los propiamente aplicados. A través de su impartición, los aspirantes a ingresar al servicio exterior eran preparados en los problemas generales de la política internacional, los nuevos escenarios en los cuales se desenvuelve, toda vez que se les habilita en el quehacer diario de los oficios propios de los diplomáticos y los agentes consulares.

Un mundo que cambia y se transforma a elevada velocidad, exige mutaciones constantes en las relaciones entre los estados y una formación continua de sus agentes. Para capacitar y actualizar a los educandos, entre cuyos insumos curriculares están los méritos de superación personal y oficial, el IMRED impartió el Diplomado de Política Internacional, también diseñado con base en el criterio modular.

Estaba configurado en cuatro módulos: el primero se refería al derecho internacional, estaba integrado por materias referentes al derecho diplomático, el derecho económico, y el derecho internacional en los países subdesarrollados.²⁹ Hay que destacar que estos cursos eran actuales y se centraban en puntos específicos, como por ejemplo la noción transitoria del mundo hoy en día y su influjo en el derecho internacional. Idea similar se ha impreso al módulo segundo referente a la economía internacional, donde se trataba la formación de los nuevos bloques económicos, el mercado mundial y la transformación de la economía internacional. La política internacional tocaba al módulo tercero y le correspondía las perspectivas del conflicto norte-sur y los nuevos bloques de poder, además del interesante tema del tránsito de la bipolaridad a la incertidumbre y de la geopolítica a la geoeconomía. Finalmente, en el módulo cuarto se explayaba la situación política y económica de las áreas geográficas, es decir, de América Latina y la Cuenca del Pacífico, por citar sólo dos casos.

De antaño se establecieron otros dos diplomados, uno relativo a negociaciones internacionales, otro de gestión para los jefes de Departamento de la Secretaría, además de un Curso de Especialización sobre Iberoamérica. Dato interesante es que por medio de un sistema de capacitación a distancia, entre los inscritos se encontraron servidores públicos de lo exterior que se desempeñan en embajadas, consulados y delegaciones. En el ámbito internacional,

²⁹ "Diplomado de Política Internacional". Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992.

el Curso sobre Teoría y Práctica de la Negociación Internacional incluyó a educandos que se ejercitan en la diplomacia iberoamericana.

Un aspecto principal es el referente a su aptitud de intercambio con instituciones afines. El IMRED fue sede de la vigésima Conferencia Mundial de Academias e Institutos de Relaciones Internacionales, en la que participaron 41 entidades de este tipo. Además organizó el Primer Congreso Nacional de Instituciones Académicas de Relaciones Internacionales y el Seminario para la Organización de la Academia Iberoamericana de Estudios Diplomáticos.³⁰

Igualmente vigoroso es el programa de difusión del Instituto, que se cumple por medio de la serie *Textos de Política Exterior*, y de la cual se han publicado 130 números. Por su parte, los *Cuadernos de Política Internacional* cuentan ya con 15 números sacados de prensa. Además aparecieron la primera y segunda edición de la publicación *El Caribe, Nuestra Tercera Frontera* y otros más. Hay que mencionar, finalmente, el *Atlas Iberoamericano* y la *Revista de Política Exterior*.

Hay que subrayar el importante papel del Instituto para la selección de los aspirantes al servicio exterior, pues dos de las tres etapas de los concursos públicos de ingreso se realizan con su cooperación.

Maestría en Estudios Diplomáticos

El programa de formación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos es la Maestría en Estudios Diplomáticos, establecida en 1994. Hasta 1996 se habían graduado 52 alumnos y en el año lectivo 1996-1997 estaba matriculados 27 estudiantes.

La Maestría en Estudios Diplomáticos fue creada con el fin de formar funcionarios públicos de excelencia para el servicio exterior, así como expertos en asuntos internacionales y negociación diplomática. La creación de la Maestría significó la posibilidad de que el IMRED pudiera otorgar un grado académico, motivo por el cual en el año de su fundación se signó un convenio con la Secretaría de Educación Pública.³¹

Con la Maestría se pretende que los diplomáticos mexicanos tengan más competencia y cuenten con herramientas suficientes para un mejor desempeño

³⁰ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Actividades 1988-1992. 1992.

³¹ "Maestría en Estudios Diplomáticos". 1997-1998. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.

en sus quehaceres.³² La noción existencial del programa fue formar servidores públicos de lo exterior expertos en los vínculos externos del país, con base en el ejercicio de las tareas de representación de México en el exterior. El acento se puso, aunque no exclusivamente, en las funciones, herramientas y las prácticas diplomáticas.

La Maestría fue abierta a pretendientes que no fueran miembros del servicio exterior, pero que estuvieran vinculados con la administración de los asuntos internacionales y la política exterior de México. Particularmente, el programa de la Maestría en Estudios Diplomáticos está orientada a la formación de servidores públicos de lo exterior, motivo por lo cual recibe a los alumnos que interesados en participar en el concurso de ingreso al servicio. En 1995, la Maestría en Estudios Diplomáticos quedó inscrita en el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), motivo por el cual los alumnos disfrutan de una beca-crédito para manutención, además de la beca otorgada por el IMRED por concepto de colegiatura.

El currícula de la Maestría se orienta a homogenizar el conocimiento de los alumnos que provienen de licenciaturas diversas, en las disciplinas fundamentales que permiten entender la naturaleza de las relaciones internacionales y la política exterior de México. El currícula inicia la formación como expertos en asuntos internacionales y negociación diplomática, a través de seminarios, conferencias y actividades prácticas de la actividad diplomática y la negociación, que incluye el ámbito multilateral y campo de acción bilateral. Paralelamente, en el plan de estudios vigente es observable el influjo de los cambios en la agenda internacional en los años recientes, junto con la caracterización del sistema internacional, la economía, el comercio internacional y el nuevo contexto jurídico mundial.

Debido a la que la tarea central de una Secretaría de Relaciones Exteriores es la política; y que la esencia de la política es la negociación, a través de la Maestría de Estudios Diplomáticos se fortalece un nuevo perfil del diplomático como negociador para mantener y acrecentar su participación en las negociaciones, que hoy ocupan un lugar central en las relaciones internacionales de la política exterior de México.

³² (sin firma) "Méjico: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos", *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina (ADALC). Boletín Informativo*. Núm. 1. Agosto de 1996, pp. 14-15.

La Maestría en Estudios Diplomáticos se esfuerza en promover el dominio de los asuntos que le atañen y formar expertos en materias diplomáticos con suficiente capacidad administrativa para manejar el lenguaje y las técnicas de la diplomacia y la negociación; y conocer la composición y dinámica de los actores que protagonizan las relaciones internacionales de México. En su plan de estudios se establecieron las asignaturas necesarias para que el diplomático conozca la organización y los procedimientos del desempeño de las dependencias de la administración pública vinculadas con la política exterior y las líneas principales de trabajo de la política exterior de México; así como analizar el papel de los organismos internacionales y sus actividades en México. Paralelamente, el diplomático podrá desarrollar habilidades de gestión pública y adquirir nociones de ética como servidor público de lo exterior.

El plan de estudios de la Maestría en el ciclo 1997-1998 está integrado por dos grandes secciones: *formación académica* y *formación técnico-administrativa*. La formación académica consta de asignaturas destinadas a proveer los marcos teóricos y los instrumentos del análisis de la política exterior de México y los asuntos internacionales. Las asignaturas están agrupadas en cinco rubros: economía; política internacional; derecho internacional; política exterior de México; y el México contemporáneo. Esta sección se complementa con un programa de conferencias cuyo objeto es ampliar las perspectivas y los enfoques que son manejados en el curso. La formación técnico-administrativa, por su parte, está constituida por un conjunto de cursos-conferencias y actividades prácticas cuyos expositores son diplomáticos, funcionarios públicos y consultores expertos en temas de carácter internacional. Su objeto es complementar los conocimientos de los cursos formativos. En el cuarto trimestre, los alumnos eligen una de cuatro áreas terminales, para así inscribirse en el seminario de tesis.

La sección de formación académica está integrada por las siguiente asignaturas: economía: análisis económico, política de comercio y finanzas internacionales, negocios internacionales y política de inversiones extranjeras; política internacional: dinámica de la política internacional, la nueva geopolítica mundial, y nuevos actores y nuevos temas en la política internacional; política exterior de México: política exterior de México 1910-1945, política exterior de México 1945-1990 y política exterior de México 1990; México contemporáneo: las instituciones políticas, desarrollo económico de México, y México: sociedad y cultura; derecho internacional: derecho internacional I,

organismos internacionales y negociaciones internacionales, y derecho internacional II.

La sección de formación técnico-administrativa contiene las siguientes asignaturas: metodología de las ciencias sociales; elementos jurídicos y organización de la política exterior de México: la política exterior y la Constitución, derecho diplomático y consular, planeación estratégica y objetivos de la política exterior, estructura y funcionamiento de la SRE, y estructura y funcionamiento del SEM; otros actores de las relaciones internacionales en México: partidos políticos, diplomacia parlamentaria, fundaciones, empresas y organizaciones no gubernamentales; desarrollo organizacional, planeación estratégica e integración de equipos de trabajo; protocolo y redacción de documentos diplomáticos: la agenda multilateral de México, política mexicana de combate al narcotráfico, organismos regionales americanos, Organización de las Naciones Unidas y relaciones económicas multilaterales; las relaciones bilaterales de México: relaciones México-Estados Unidos y México-Canadá, migración y protección consular, México y América Latina, México y la Unión Europea, México y la Cuenca del Pacífico, y México y África-Medio Oriente; la cooperación internacional de México: asuntos culturales y cooperación internacional, atención a las comunidades mexicanas en el extranjero, cooperación técnica y científica, y cooperación mexicana con Centroamérica; teoría de juegos y relaciones internacionales; diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas; organismos internacionales; y ética y servicio público.

Tal como lo adelantamos, los cursos trimestrales están apoyados en un nutrido programa de conferencias en apoyo a la formación académica de los diplomáticos, cuyos temas son los siguientes: economía: funcionamiento actual del sistema financiero internacional, la política industrial en el mundo, modelos de desarrollo; promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, estructura de la empresa en México y mercadotecnia internacional; política internacional: las grandes potencias en la posguerra fría, estrategias de inserción en el nuevo orden mundial; armamentismo, desarme y conflictos militares después de la guerra fría, las Naciones Unidas de fin de siglo y nuevos temas de la agenda internacional; México contemporáneo: herencias prehispánicas de la sociedad mexicana, evolución reciente de la economía nacional, población indígena e integración social, partidos políticos y elecciones, y la cultura en el México actual; derecho internacional: las tendencias actuales del derecho internacional, la cuestión de la soberanía: viejos enfoques y nuevos

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

contenidos, los derechos humanos como tema del derecho internacional, y el derecho internacional y sus instituciones.

Esta es la estrategia de formación del servicio público exterior a cargo del Instituto Matías Romero, con la cual cerramos este capítulo y la parte general relativa al Diplomático.

CUARTA PARTE

EL JUEZ

Esta parte de la obra está destinada a tratar la carrera judicial, es decir, el *cursus honorum* de quienes han optado por dedicarse exclusivamente a la administración de justicia. De acuerdo con la configuración de los regímenes modernos, los asuntos judiciales corresponden a un Poder distinto al Ejecutivo y entrañan una formación administrativa propia. Al mismo tiempo, la carrera judicial es alimentada exclusivamente por egresados de una sola profesión universitaria: la abogacía. Estos elementos distintivos otorgan a dicha carrera una enorme peculiaridad que la distingue de otras carreras públicas, tales como la que ejercita el funcionario y el diplomático.

La carrera judicial supone, imperativa y necesariamente, que los miembros que la integran hayan sido formados previamente como abogados. Por consiguiente, para comprender la índole de tal carrera, es menester primero adentrarnos en el oficio del abogado. Empero, antes de dedicarnos de lleno a esta tarea, es menester recordar que las actividades profesionales de los abogados en el Gobierno no se restringen a la carrera judicial y que es normal su desempeño en la diplomacia y la administración pública en general.

Capítulo XXVIII

EL PAPEL DEL ABOGADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los aspectos principales referentes a la formación profesional jurídica, es el papel de los abogados en la administración pública. Para nadie es un secreto que la gran mayoría de los servidores públicos en muchos países del mundo proceden de las facultades de la abogacía, y que en Alemania es indispensable poseer esa profesión para ingresar en la carrera administrativa. Esta especial circunstancia tiene un significado histórico y una explicación política.

Desde muchos aspectos, el funcionamiento de la administración pública no se puede comprender sin la participación del abogado. Esta participación es especialmente significativa en el servicio público, cuyas filas han sido nutridas preferentemente por profesantes del derecho, desde los días del establecimiento del Estado moderno.

El abogado como servidor público

Max Weber ha hecho una exposición magistral de este suceso, a través de la narración del modo en que se formó el servicio público a partir de cinco capas sucesivas de funcionarios de la administración pública. La primera capa estuvo formada por el clero, tanto en Oriente, como en Occidente, y su importante

papel era posible por su dominio de la escritura por medio de la cual se registraban los actos administrativos.¹ Siguió la capa de los literatos de formación humanística, cuyo papel de consejeros en Occidente se basó en su dominio del latín y el griego, pero que tiene sus mejor ejemplar en el Mandarinate en China, del que tratamos al principio de este libro. La nobleza cortesana, formada en los centros educativos reorganizados en el siglo XVII, sirvió de sustento a los nuevos políticos profesionales que integraron a la tercera capa de servidores públicos, en tanto que el patriciado británico —*Gentry*— integró al cuarto estrato.

Finalmente aparecieron los abogados, formados profesionalmente en las universidades europeas, y cuyo dominio del Derecho Romano y la tradición estatal del Bajo Imperio romano sirvió de modelo al Estado moderno, principalmente en lo tocante a la racionalización administrativa. La participación del abogado tiene como base la racionalización jurídica del Estado moderno, tal como se observa desde la época de los juristas de la corona francesa, hasta los abogados de los gobiernos de la Revolución. El Abogado, la política y los partidos son inseparables, de modo que la democracia moderna es incomprensible sin su participación.

Otto Hintze, que tanto influyó en las ideas administrativas de Max Weber, explicó que a través del abogado es como mejor se percibe el tránsito de la noción de "servicio", en el sentido patriarcal del concepto de servidumbre, a la moderna categoría de servicio público.² El punto de transformación ocurrió a principios del siglo XVI, cuando los humanistas y los juristas fueron reclutados al servicio de las monarquías europeas de entonces. El rasgo característico de ambas categorías de funcionarios, como lo explicó también Weber, fue la formación universitaria de tales *letrados*, y su ingreso al servicio público no solamente transformó su idea y objeto, sino que también subvirtió los antiguos modos de relación entre el Estado y sus servidores.

Los juristas fungieron como portadores del derecho romano, sobre cuya base se construyeron la administración pública y la administración de justicia. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia en Italia, Leipzig en Alemania y Salamanca en España. Aunque la tradición imperante

¹ Weber, Max, "La Política como Vocación". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms 16 y 17, México, 1959, pp. 258-260.

² Hintze, Otto, "El Estamento de los Funcionarios", en Otto Hintze, *Historia de las Formas Políticas*. *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pp. 113-115. Este artículo fue preparado en 1911.

establecía que los abogados se desempeñaran en la organización judicial, a principio del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, especialmente para los consejos, las cancillerías y las secretarías.

Así como el derecho romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició la trazón de una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios: el contrato; que inspirado en la noción contractual de arrendamiento de servicios romano, significó una forma nueva de relación jurídico-privada. El contrato estableció los derechos y obligaciones de los funcionarios, por un lado; y la percepción de un salario determinado, por el otro, toda vez que se estipuló el tiempo delimitable de los servicios. En aquellos días, los abogados eran conocidos como los "doctores alquilados".³

Fue así abolido el sentimiento de devoción patriarcal y dependencia doméstica, que antaño establecía la relación entre el señor y el sirviente, pero que dejó cierta huella de idea de servicio que, heredado por aquellos doctores, hoy en día es vigente en el servicio público moderno, y que paralelamente sirve de base y sustento a la noción corporativa de los funcionarios de carrera. Desde entonces, el concepto de funcionario contrastó con las corporaciones: la nobleza, la burguesía, el campesinado y el clero, pues se trataba de un estamento profesional definido; y dio por terminado el modo transitorio y secundario como se relacionaba el servidor del Gobierno, cuyo desempeño ocupaba un breve espacio en su mundo vital. En tanto estos servidores patrimoniales no esperaban un sueldo, sino un beneficio o prebenda, el letrado aspiraba al desempeño de una carrera profesional cuyo signo ya no será un tiempo parcial sino una ocupación vitalicia.

La ley como sustento de la hechura de políticas: el abogado como implementador

La moderna cultura jurídica también puede ampliarse a un campo de desarrollo profesional ligado a los procedimientos parlamentarios de configuración legislativa, desde la perspectiva de la hechura de *Policy* (*Policy-Making*).

³ *Ibid.*

No todos los representantes populares son abogados, ni jurisconsultos ni jurisperitos. El proceso legislativo suele ser un procedimiento cada vez más complejo que reclama una apreciación de técnica jurídica. El papel del abogado puede ser muy relevante como consultor, pero más trascendentemente puede fungir como implementador de *Policy*. El concepto de implementación, desde la perspectiva del derecho, implica que en la medida en que una ley esté debidamente configurada existe un margen mayor de certidumbre y viabilidad de su adecuada ejecución y, por consiguiente, de la mejor administración de la ley.

El análisis de implementación de *Policies* ofrece un nuevo aporte al desempeño de las profesiones en ciencias sociales y las humanidades, y particularmente a la abogacía. Consiste en la capacitación para identificar y problematizar dentro de los procesos de gobierno, el modo como la intención se traduce en acción; más precisamente, dicho análisis enfoca las desviaciones y las reformulaciones de una *Policy*, así como las causas que la suscitaron y los efectos esperables.

Tal como ha sido definida por dos especialistas, la implementación es "(1) una declaración de las preferencias del gobierno, (2) mediada por varios actores, quienes (3) crean un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociación, y por lo tanto los actores deben tomar en cuenta tres imperativos potencialmente conflictivos: el imperativo legal de hacer lo que la ley manda, el imperativo racional de hacer lo que es racionalmente defendible y el imperativo consensual de hacer lo que ayuda al establecimiento de acuerdos entre las partes contendientes influyentes, que tienen un voto en los resultados".⁴ Dentro de esta perspectiva, el proceso de gobierno constituye una cadena de sucesos que comienza antes de la formulación de la ley, y culmina hasta que es ejecutada; es decir, en el momento en que se implementa.

Hay que destacar que el abogado puede participar activa y determinante en la conciliación de los imperativos mencionados, y así trascender las visiones tradicionales de su intervención. Por principio, el imperativo consensual implica que la implementación está sometida a las preferencias explícitas de los grupos de interés, cuya voz se ha hecho presente en la ley. Aquí, el abogado puede ayudar a armonizar el poderoso impulso de la democracia y la necesidad del consenso político con la factibilidad de formular una ley viable

⁴ Rein, Martin and Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*. M.S., Sharpe, Inc. 1983, pp. 118-123.

que recoja los acuerdos de los participantes, y los haga posibles en la ley misma en términos de su implementación.

Además del papel de la ley para hacer coherente la implementación, es necesario que el proceso reciba infusiones constantes o periódicas de apoyo político para vencer las inercias y estimular la cooperación de las instancias responsables. Durante el transcurso de la implementación, suele ocurrir un cambio de gravedad en el problema, así como en las condiciones socioeconómicas y técnicas en las cuales opera, como efecto de las interacciones entre el proceso político y la organización jurídica. El imperativo legal sitúa a la ley como referente para todos los actores en el proceso de implementación y establece los mecanismos de obediencia a las normas derivadas de la impronta legislativa.

El imperativo racional, por su parte, es un proceso destinado a la solución de problemas en el sentido en que el curso de acción seguido responda a tres requisitos: correctividad moral, factibilidad administrativa y defensa intelectual. Finalmente, el imperativo consensual señala la necesidad de acuerdo entre los protagonistas principales: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y la dependencia administrativa del caso, además de los electorados correspondientes.⁵ El abogado puede jugar el preponderante papel de enlace y arreglo dentro de la etapa crucial en la cual una disposición jurídica transita de su momento de elaboración, a su etapa de realización. A él le correspondería contribuir al imperativo legal, procurando que la ley contenga la menor cantidad de ambigüedades, vacíos y contradicciones, para hacer cierta, posible y viable su implementación. Este papel se explica muy bien cuando se discierne que “la implementación implica una desviación respecto de los propósitos declarados, en tanto que los tres imperativos operan conjuntamente en la transformación de la *Policy* en práctica”.⁶

La etapa de implementación es igualmente compleja, porque a pesar del esfuerzo del legislador para desarrollar una ley sin los defectos anotados, incluyendo el consejo de los abogados, su ejecución ocurre dentro de una atmósfera de imponderables. Para transitarse dentro de una implementación adecuada, el abogado colaboraría a la formación de reglas de implementación flexibles, confiables y consensuales. Esto es muy necesario porque no es posible fijar reglas generales de negociación antes de la implementación de la

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* pp. 118-119.

Policy y no es viable que el imperativo legal prevalezca eternamente. La implementación es un dispositivo mediante el cual se ventilan los conflictos entre los tres imperativos, que permite comprender cómo la legislación se lleva a la práctica como un proceso específico a través de negociaciones.

La confección de leyes entraña un proceso de negociación, compromiso y adaptación entre los protagonistas interesados, que tiene como base su propia racionalidad, y que consiste en lo que políticamente es posible después de que la mayoría de los intereses afectados por la norma se han pronunciado. Dicho proceso no debe excluir a los intereses más débiles como puede ocurrir, porque ello significa la pérdida de creencia de la ley como un producto de la democracia. La implementación debe partir del conocimiento del resultado de este proceso y marchar desde el supuesto de que los servidores públicos deben obedecer la ley, tal como fue formulada. La diferencia en la implementación consiste en el rasgo profesional distintivo de quienes están a su cargo, pues de ser abogados se presentarán como sus intérpretes; pero de ser científicos, procuran su reelaboración. Sin embargo, puede ocurrir que sean los abogados quienes pugnen por su reelaboración, no otros profesionales. El sesgo profesional, siendo tan relevante, ha sido explorado insuficientemente dentro de la implementación.

Con frecuencia, los procesos de negociación culminan en leyes con propósitos conscientemente ambiguos para facilitar un apoyo de grupos disímiles, complicando los procesos de implementación.

Como lo han explicado dos autores, también "la implementación es el cumplimiento de una decisión política".⁷ Esta decisión se puede plasmar en un estatuto o en las órdenes del Ejecutivo, o en las decisiones de los tribunales. La decisión identifica los problemas que deben resolverse, define los objetivos a lograrse y configura el proceso de implementación. Por ejemplo, en el caso de la regulación de los participantes privados, la implementación fluye de la siguiente manera: comienza con la aprobación de una ley básica; y pasa después a la producción de resultados de las decisiones por parte de las instancias encargadas de la implementación, por el acatamiento de los grupos que son el objeto de las decisiones, por los impactos reales de los resultados —tanto los deseados, como los no deseados— y por los impactos percibidos de las deci-

⁷ Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, "La Implementación de la Política Pública: un Marco de Análisis". Aguilar, Luis F. (ed.). *La Implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), p. 329.

siones de la instancia; y culmina en las revisiones importantes —efectivas o tentativas— a las que se someta la ley básica.

La función central del análisis de implementación consiste en la identificación de los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso.⁸ Los factores son: la tratabilidad de los problemas a que se dirige el estatuto; la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y el efecto neto de las variables políticas en el apoyo de los objetivos estatutarios.

Uno de los problemas inherentes a la implementación cuando trata de leyes de regulación, es la diversidad del comportamiento prohibido. Entre más diferenciadas son las conductas sociales a regular, más difícil es la confección de reglamentos claros y la consecución de objetivos normativos. El abogado podría colaborar a la preparación de esos reglamentos y coadyuvar a su implementación. Además, la magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de estos objetivos, está determinada por el número de las personas que integran el grupo que es el objeto de la *Policy*: a mayor cantidad de cambios, más difícil es la implementación; esto quiere decir que hay problemas más tratables que otros. Un problema más tratable implica más facilidad de cambios en la conducta de las personas y más facilidad de implementación.⁹ Es más fácil la solución de problemas cuando existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento, con la disminución del problema, contándose con la tecnología adecuada y en tanto el cambio en la gravedad del problema sea poco costosa; cuando existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema; cuando el grupo que es el objeto constituye una minoría de población fácilmente identificable; y cuando la variedad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

Los especialistas en derecho saben que una ley específica encierra una decisión política, que indica el problema a resolver y estipula los objetivos a alcanzar. La ley, por consiguiente, estructura el proceso de implementación por medio de la selección de las instituciones responsables, influyendo la orientación política de los funcionarios encargados y regulando las oportunidades de participación a otros participantes ajenos a las instituciones responsables.¹⁰ Esta coherencia, que es el trabajo de un jurispríodo, es posible cuando

⁸ *Ibid.*, pp. 323-328.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

la disposición jurídica estipula clara y consistentemente a los objetivos, incorpora una teoría válida que relacione las modificaciones del comportamiento con los objetivos, y posteriormente, estructura el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones. Las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores, pero ciertamente el concurso de la abogacía se antoja inexcusable.

La hechura de *Policy* en el Estado de derecho constituye un problema de alta complejidad, pues la implementación enfrenta el "fuego cruzado" de tres imperativos que el abogado puede armonizar en beneficio del despacho de los negocios públicos. Aquí, tal como es visible, la acción del especialista en leyes puede ser de utilidad en la administración pública y ofrecer un nuevo campo de desempeño a sus profesantes.

CAPÍTULO XXIX

LA FORMACIÓN DEL ABOGADO: UNIVERSIDAD Y ESCUELA PROFESIONAL

Antes de adentrarnos en el examen del oficio de la abogacía, es conveniente hacer una breve referencia al significado del término.

Definición y función de la abogacía

Como otras muchas instituciones de la cultura pública occidental, la abogacía hunde sus raíces históricas en la civilización romana. La voz *abogado*, tal como adelantamos en un capítulo precedente, deriva de la palabra latina: *Ad Vocatus*, que en Roma denotaba un oficio destinado a la defensa judicial, y en su origen se refería al jurisconsulto que con frecuencia auxiliaba al defensor de una de las partes en litigio, para ilustrarle en el conocimiento del derecho en asuntos que se consideraban difíciles y de alta complejidad jurídica.¹ Con posterioridad el término se extendió al mencionado defensor quien propiamente llevaba la palabra en los debates del juicio y se le conocía también como el *Orador*. Esta otra denominación debemos tenerla muy en cuenta.

¹ Arrazola, Lorenzo y otros, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Tomo I. Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, Madrid, 1848, pp. 82-83.

En nuestro tiempo, el *Ad Vocatus*, el abogado, se refiere expresamente al defensor más que al jurisconsulto; sin embargo, esto no ha evitado que exista un debate relativo a la separación, real o virtual de los oficios respectivos del abogado y del jurisconsulto. Tal discrepancia, aún latente, ha tenido un gran influjo sobre el objeto de la formación profesional de los hombres de leyes y sobre el carácter de las instituciones académicas en las cuales deben formarse profesionalmente.

En todo caso, es propósito de esta obra abarcar por igual ambas manifestaciones de desempeño de los ejercitantes del derecho, lo mismo que otra actividad de estos profesionales que en la cultura administrativa hispánica desempeñaban los *letrados*.

En la Edad Media española la voz *abogado* significaba *Vocero*, recordando su origen latino, tal como se hace en las *Siete Partidas* —promulgadas por Alfonso X en 1263—, una codificación jurídica preparada en España en el siglo XIII. El *Vocero* era quien razonaba en los pleitos de otras personas durante los juicios. Aunque entonces no se establecían requisitos curriculares para el ejercicio de la abogacía, se había autorizado a los jueces a definir las personas conocedoras del derecho, para desempeñar el oficio de abogado. Dentro de esta tradición histórica la abogacía significaba el ejercicio de un oficio que se desempeñaba por medio de la voz, la base del desempeño del abogado era la elocuencia verbal y, por consiguiente, se extendía más allá de la jurisprudencia y abarcaba el arte del lenguaje apropiado.²

Uno de los aspectos más relevantes de dicha compilación jurídica, es el perfil de desempeño de quienes ejercitaban la abogacía, a saber: expresar sus razonamientos con brevedad, para favorecer su capacidad de convencimiento. Esta especial cualidad, persistente hasta nuestros días en la profesión del foro, posteriormente se tradujo curricularmente en asignaturas y ejercicios académicos especialmente diseñados para perfeccionarla. Materias tales como elocuencia forense y práctica forense, tuvieron como propósito desarrollar las capacidades comunicativas de los abogados durante el siglo XIX.

Hoy en día, la capacitación argumental del profesante del derecho puede nuevamente fortificarse a través de procedimientos didácticos que perfeccionen las dotes persuasivas inherentes al foro y otras manifestaciones del ejercicio profesional, tales como la consultoría y la asesoría; así como el ejercicio

² Tank de Estrada, Dorothy, "La Colonia". Gurza Arce, Francisco y otros. *La Historia de las Profesiones en México*. El Colegio de México, México, 1982, pp. 8-24.

de la función pública, en la cual los atributos de la persuasión, el argumento y la evidencia, han sido destacados como indispensables en el desempeño de la administración pública moderna.

La profesión del foro: carácter argumental del oficio de la abogacía

El oficio del abogado, ayer como hoy, consiste esencialmente en fungir como interlocutor. Invoquemos nuevamente a las *Partidas*, la Alta Edad Media española, ya que dentro de la Partida 3^a, Título VI, se hizo una introducción al título de abogado, de suyo muy ilustrativa: "ayúdanse los señores de los pleitos, no tan solamente de personeros (...) más aún de voceros. Y porque el oficio de los abogados es muy provechoso, para ser mejor librados los pleitos (...) vocero, es el hombre que razona pleitos de otro en juicio, o del suyo mismo, en demandando o en respondiendo. Es así su nombre, porque con voces, y con palabras, usa de su oficio".³

Llámense voceros a tales personas, y más propiamente abogados, a quienes dominaban el arte de la palabra para ejercitar su profesión. No es extraño que en las *Siete Partidas* se recomendara al abogado un uso exacto del tiempo de su discurso en el litigio, para que no solamente lo escuchen bien, sino que también le entiendan. El dominio o materia inherente al oficio que se dice con la palabra era identificada en la Baja Edad Media española con la sabiduría del derecho, el fuero o la costumbre de la tierra.

El arte del discurso explica por qué la abogacía es de antaño, la profesión del foro. En un antiguo opúsculo titulado *Ciencia del Foro* (también conocido como *Reglas para Formar a un Abogado*), que fue impreso en España en 1789, se define al abogado como "un hombre de bien, versado en jurisprudencia y en el arte de bien hablar, que concurre a la administración de justicia, va dirigiendo con consejos a los que le consultan, ya defendiendo sus intereses en los tribunales, o ya también decidiendo y cortando sus diferencias cuando lo nombran juez árbitro de ellas".⁴ En otro escrito, también de finales del siglo

³ Rodríguez de San Miguel, Juan. *Pandectas Hispano-Mexicanas*. Dos tomos. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991, pp. 888. Edición facsímil, de la original de 1839. A efecto de hacer más entendible este pasaje, modernizamos el lenguaje. Estas *Pandectas*, compiladas por Rodríguez de San Miguel, incluyen parte de las *Siete Partidas* reunidas por Alfonso El Sabio.

⁴ Op. cit., Jaime del Arenal Fenochio, "Los Abogados en México y una Polémica Centenaria (1784-1847)". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 4, núm. 4. 1980. México, 1980, p. 523.

XVIII, los abogados son definidos como los que toman el patrocinio de causas ajenas, dirigiéndolas a la decisión que según las leyes deben tener, fundando en este auxilio el éxito que en la causa defendida.⁵

El concepto de abogacía no varió mucho a principios del siglo XIX en España, tal como hace constar Juan Francisco Pacheco, para quien “la profesión de la abogacía no es esencialmente otra cosa que el ejercicio de la defensa judicial: la defensa de los negocios civiles, la defensa de las personas en los negocios criminales”.⁶ También se decía que abogado es el “título que se da a los profesores que después de haber recibido el grado de Licenciado en Jurisprudencia, se consagran a defender, por escrito y ante los tribunales establecidos por las leyes, los intereses más respetados por los ciudadanos, como el honor, la vida, la libertad y la fortuna”.⁷

Bajo esta perspectiva, la abogacía era definida en los siglos XVIII y XIX como una actividad u oficio específico que se centraba a la defensa de causas ajenas o propias ante los jueces, y en este sentido tal profesión no abrazaba al conjunto de los estudios de las ciencias jurídicas, pues otras profesiones también cultivaban su estudio, principalmente el jurisconsulto y el letrado.

Según Arrazola, la abogacía tiene una relación institucional con la administración de justicia porque se trata de una “profesión auxiliar de la Magistratura, que viene con frecuencia a compartir con ella en los más graves negocios la ardua tarea de administrar justicia” (...). En este sentido, la definió como una función pública, no como una profesión libre: “por lo mismo que el abogado no ejerce un oficio privado, sino un cargo esencialmente indispensable para la administración de justicia, es natural que ofrezca todas las garantías que demandan la razón y la conveniencia pública”.⁸

Pensando precisamente en las cualidades argumentales de esta profesión, Max Weber explicó que el oficio del abogado es superior a otras ocupaciones debido a que sostiene con eficacia la causa de su cliente. Incluso puede ganar una causa con base en argumentos lógicamente débiles, o que sencillamente

⁵ Se trata de trabajo titulado: *Discursos Críticos sobre las Leyes y Sus Intérpretes*, preparado por Juan Francisco de Castro, como parte de una obra mayor, en dos tomos. Esta obra se imprimió entre 1865 y 1770. El trabajo se destinaba a aliviar la incertidumbre laboral de los abogados y la necesidad, por ende, de un nuevo cuerpo metódico del derecho que les proveyera de ocupación. *Ibid*, pp. 523-524.

⁶ *Op. cit.*, *Encyclopedie Española del Siglo XIX*, Tomo I, publicada en 1842. Ver. p. 524.

⁷ *Ibid*, p. 83.

⁸ *Ibid*, pp. 118-119.

sean intrínsecamente débiles; sin embargo, el abogado gana porque técnicamente está formado para construir un caso sólido: "pero sólo el abogado sostiene una causa que puede ser apoyada por argumentos lógicamente sólidos, manejando 'bien' una 'buena' causa". Estas son armas muy poderosas en la política moderna, cuyas espadas principales son la palabra hablada y escrita, y "pesar el efecto de la palabra con justicia cae dentro del campo de las tareas del abogado".⁹

La moderna enseñanza del derecho no desconoce estas cualidades profesionales, tal como lo hace ver un autor quien explica que uno de los rasgos significativos de los candidatos a los estudios en derecho, es que el joven tenga o desarrolle la facilidad de palabra. Dentro del programa de formación del abogado tiene prioridad el aprendizaje de la gramática y la literatura, debido a que "la principal 'herramienta' del trabajo del abogado es el *lenguaje hablado* y escrito, y por ello, debe dominar la ciencia de la expresión en forma muy importante".¹⁰

Es imperativo que el abogado domine el lenguaje hablado y escrito, debido a que el uso del término jurídico debe evitar consecuencias perniciosas, pero considera innecesario que el profesante del derecho domine la oratoria. No está demás que sea diestro en ella porque es una capacidad que debe ser desarrollada sistemáticamente para proveer de mayores recursos profesionales al abogado; y así lo discernían los maestros de la jurisprudencia de antaño, cuando enseñaban oratoria forense.

Un mérito similar tuvieron los profesores que diseñaron el "Anteproyecto de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM" a mediados de 1950, cuando propusieron la asignatura de Literatura Política y Oratoria. En el artículo 20 de dicho Anteproyecto, al referirse a que la enseñanza en la Escuela sea teórica y práctica, se consideraba en particular a este curso, estableciéndose que los estudiantes se presentaran en público cuatro veces al año.¹¹ Y efectivamente así ocurrió, este curso fue parte del primer plan de estudios de la Escuela vigente de 1951 a 1958.¹²

⁹ Weber, Max, "La Política como Vocación". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms. 16 y 17. México, 1959, p. 261.

¹⁰ Martínez Vera, Rogelio, "¿Qué es la Profesión de Abogado?". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo XLII, núms. 185-186, septiembre-diciembre, 1992, pp. 168-169. Las cursivas son nuestras.

¹¹ "Anteproyecto para la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Universidad Nacional Autónoma de México. México, julio 21 de 1950, pp. 7 y 11.

¹² "Evolución de los Planes de Estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año XIII, núm. 47. México, enero-marzo, 1967, pp. 45-46.

La esencia argumental del oficio del *Ad Vocatus* ha sido adoptada y desarrollada a partir de la experiencia del foro por el análisis de *Policy*, que ha puesto el acento en la persuasión como un nutriente de la solución de los problemas de gobierno, dentro del impulso de los mecanismos democráticos del debate público.

La persuasión descansa en el uso del argumento y la evidencia, en las comunicaciones políticas que se desenvuelven en el seno de auditorios específicos. En este sentido, "el argumento es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio pragmático";¹³ la estructura del argumento es generalmente una mezcla compleja de declaraciones factuales y evaluaciones subjetivas. Además de deducciones lógicas y matemáticas, la estructura incluye inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias de opinión, estimaciones de costos y beneficios, así como matices y salvedades. Por su complejidad, resulta imposible la aportación de pruebas formales para el argumento, de modo que la confianza debe depositarse en las normas profesionales de los métodos analíticos empleados, la posibilidad y fuerza de los resultados, y los criterios de adecuación compartidos, tal como se realiza en las reglas y los procedimientos establecidos en el foro.

La evidencia juega un papel estratégico en esta clase de prueba debido a que una evaluación incorrecta de su fuerza e idoneidad, antes de su inclusión en el argumento, puede llevar a errores cuando se obtienen los resultados. En este sentido, conviene aclarar que "la evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información en general; sino información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento, para persuadir a un auditorio particular, de la verdad o falsedad de un enunciado tácito".¹⁴ El arte en el uso de la evidencia, incorporada de tal modo en el argumento es una aportación de la abogacía en el procedimiento judicial, cuyo signo es la capacidad desarrollada para persuadir a una audiencia específica: el jurado.

Este singular modo de concebir los asuntos políticos recupera una ancestral tradición del arte del gobierno, que ponía el acento en las facultades persuasivas en los negocios públicos. Así lo constató Nicolás Donato en 1760 cuando trató de la formación del hombre de gobierno.¹⁵ De acuerdo con su tesis, la

¹³ Majone, Giandomenico., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*. Yale University Press. 1989, pp. 10-11 y 356.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Donato, Nicolás, *El Hombre de Estado*. Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes. Tomo I, pp. 23-35 y tomo III, México, pp. 137-142.

primera cualidad del un ministro es el conocimiento de las materias de administración, y por consiguiente, tener el entendimiento y la comprensión de su trabajo para proponer y objetar sobre cualquier negocio. Los negocios públicos se tratan de tres modos: mediante diálogo, por junta y a través de la atenga. La parte del diálogo es sumamente relevante, porque se refiere a las cualidades de persuasión y argumento. Define el diálogo como un discurso sostenido por varias personas que se preguntan y responden recíprocamente, y que por la mutua exposición de sus sentimientos consiguen aclarar un punto que antes de la discusión era dudoso y con dificultades. En el diálogo los interlocutores preguntan, responden, prueban, conceden, refutan y apoyan lo propio, o lo de otros.

Bajo estas consideraciones argumentales, Donato advirtió que, a pesar de que una máxima de Estado haya sido formada y establecida perfectamente puede ser rechazada con unanimidad cuando se propone o se toma en un sentido diferente del que le es propio. Hay dos causas que provocan el rechazo: la persona de quien la propone y el modo como se propone. Por cuanto a la persona, suele ocurrir que quien forma la máxima no se conozca a sí mismo suficientemente por cuanto a sus capacidades, o no disfrute de adecuada reputación ante el público. El modo en que se propone una máxima puede obstaculizar su aceptación por el desagrado que provoca al hacerlo, porque no pueda decir nada de ella, porque se abstiene de explayarse por ofender a quienes escuchan o porque el modo de proposición efectivamente los ofende. Para el hombre de gobierno como piensa el autor citado, no hay que soslayar "cuán necesarias son las consideraciones en el arte de persuadir".¹⁶

Aconseja al ministro prevenir el estado de ánimo sobre la máxima a proponer, sea en el gabinete o en el consejo, procurando eliminar las opiniones en contra. En caso opuesto, en el cual la opinión sea favorable, el ministro debe obtener ventajas adicionales procurando la concisión y evitando las expresiones confusas y ambiguas. Es muy conveniente que haga superlativo el mal a combatir, y luego se restrinja a los hechos referentes a los abusos que se sofocarán con la aplicación de la máxima, señalando su origen, progresos, estado actual y resultados previsibles.

Por un lado, si la abogacía es el mejor ejemplo del uso de la persuasión para el arte del gobierno, el foro debe fortalecer el oficio del abogado como artesano de la evidencia y el dato; y por el otro, trascender a los espacios del debate

¹⁶ Ibid.

público contribuye a elaborar las reglas de la discusión parlamentaria y política, con base en la experiencia inveterada proporcionada por el foro mismo.

De la relevancia de una idea tal da cuenta un suceso ocurrido a mediados del siglo XIX, a raíz del gran clamor existente en México sobre las deficiencias de la impartición de la justicia, principalmente en el ramo civil, donde las mejoras eran urgentes y necesarias. Un ingenioso remedio fue propuesto por el Secretario de Justicia, Marcelino Castañeda, para acelerar los procedimientos de la justicia civil y consistió en la conversión de los engorrosos trámites por escrito en procesos verbales que sintetizaran los procedimientos del caso. Esta fórmula estaría apoyada en la profesión del foro, cuyos practicantes fortalecerían sus artes persuasivas. En opinión de Castañeda, "la profesión del abogado será entonces la del orador, que debe ganar su reputación en juicios públicos, en la primera y las ulteriores instancias, y entonces el fraude no podrá aparecer tantas veces como ahora aparecerá con menos esperanza que éxito".¹⁷

La oratoria permanecía como un arte persuasivo de singular importancia para los abogados, "porque es una ciencia integral de la lengua latina, como porque es la ciencia del bien hablar y del escribir con elegancia. La escritura es el espejo del entendimiento, en el cual se mira y reconoce perpetuamente el ingenio feo o hermoso del que escribe".¹⁸ En un sentido similar, "la retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras"; y, sin embargo, hoy en día es observada como deshonesta o una mera "racionalización" de argumentos, o como propaganda, lavado cerebral y manipulación de la opinión pública.¹⁹ Una revaloración sustancial de la oratoria y la retórica mucho podría servir para fortificar las artes persuasivas de los profesionales del foro.

La persuasión está justificada ética y profesionalmente, y debido a que el abogado no puede ofrecer pruebas irrefutables ni argumentos incontrovertibles, la experiencia del litigio sugiere que éste se podría hacer en dos etapas: la primera, se refiere a lo que el abogado quiere recomendar, la segunda a lo que hace la recomendación convincente, aun dentro de un auditorio hostil e

¹⁷ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos*, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. Imprenta de Vicente García Torres. 1850. Signada por Marcelino Castañeda, México, marzo 6 de 1850, p. 12.

¹⁸ Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824). Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, p. 141.

¹⁹ Majone, *op. cit.*

incrédulo. Por consiguiente, la persuasión, evidencia y argumento, deben ser pensados para auditorios particulares y diferentes, tal como ocurre con cada jurado según el caso en litigio. El concepto de audiencia (o auditorio), término de antigua tradición en retórica, es mejor, más flexible y de caracterización más neutral para el conjunto de actuales o potenciales receptores y usuarios de los servicios jurídicos.

La individualidad y especificidad del auditorio también había sido advertida por Nicolás Donato hace más de 200 años, cuando apuntó que el oficio del hombre de gobierno es uno, pero las funciones con que se desempeña son muchas; motivo por el cual se razona diferente en el gabinete y en el Senado, es decir, se trata de auditorios diferentes: "En suma, las palabras de que se sirven para preparar una máxima, no son las mismas que se emplean para sostenerlas. Preparar una máxima no es lo mismo que formarla; cuando se prepara, ya se supone formada y concebida, después de las consideraciones que hemos expuesto", explicó dicho autor.²⁰ Esta preparación se refiere a las "insinuaciones" de una máxima de Estado, que se hace como una proposición ante otros ministros, o en el consejo o en el gabinete. "Preparar una máxima es exponerla de la misma manera que debían haberla concebido en su mente los ministros cuando oyeron hablar del objeto que dio motivo para formarla; así es que prepararla no es lo mismo que sostenerla y el modo de explicarla cuando se prepara, no tiene nada de común con la manera de expresarla para sostenerla".²¹ Esta forma de expresar a las máximas de Estado constituye a su entender, uno de las cualidades esenciales de la práctica del Ministerio. Es la preparación una capacidad persuasiva para estimular la aceptación de la máxima. La proposición y preparación de la máxima se efectúa en el gabinete, pero la diferencia es que la formación es una tarea de un ministro individual y la preparación es una labor del Ministerio en su conjunto concebido como un auditorio específico.

Por consiguiente, el ejercicio del foro, como en otras profesiones, reclama el desarrollo de las facultades de la elocuencia "para medir las palabras y oír fácilmente a los que recurren a las expediciones. La facultad de la audiencia en un ministro, especialmente en un Secretario del Despacho Universal, es una virtud que suple muchos defectos".²²

²⁰ Donato, obra citada, tomo III, pp. 171-174.

²¹ *Ibid.*

²² Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*, p. 141.

La retórica, que era el arte del discurso persuasivo entre los antiguos, posteriormente fue observada como una búsqueda riesgosa y peligrosa, por lo que fue rechazada y olvidada. La idea tradicional de la hechura de Policy se basaba en la introducción de datos en su proceso para brindar racionalidad y eficacia, pues se trataba de una disciplina académica; en este sentido, la hechura de Policy era observada como un mundo confuso que el análisis podía clarificar. Sin embargo, hoy en día se considera que el análisis debe extenderse a la persuasión y la abogacía, junto con la racionalización, para ampliarlo a los tradicionales dominios que cultiva. Un pensador afirma que, “en este sentido, se intenta reconstruir el análisis sobre la base de categorías retóricas —se visualiza al análisis como un productor de argumentos, capaz de distinguir entre buena y mala retórica, (...)— no es dañino el uso de habilidades tradicionales”.²³

Si el propósito del análisis no es simplemente buscar lo que es una *Policy* buena y satisfactoria, sino asegurar que la *Policy* pueda realmente ser seleccionada e implementada, tradicionales habilidades, tales como la simulación, el análisis costo-beneficio y la programación matemática, son insuficientes. El abogado moderno debe también aprender habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptar el argumento a la audiencia y para educar a la opinión pública, tal como lo hicieron hace muchos años sus ancestros: los *Ad Vocationes*. Las tradicionales disciplinas humanísticas, desde la historia y la crítica literaria, hasta la filosofía y el derecho, facilitan que las aptitudes argumentativas puedan ser enseñadas y aprendidas.

La formación profesional del abogado

En capítulos anteriores hemos podido constatar el modo como, dentro de nuestra cultura hispanoamericana, la formación profesional en derecho ha estado sujeta a dos interpretaciones principales. La primera, cuyo origen es el concepto de la universidad novohispana, dentro de la licenciatura configura una formación general y científica de la jurisprudencia, y pospone la formación profesional aplicada para cursos postuniversitarios. La segunda, en contraste, combina la formación jurídica científica y la capacitación profesional aplicada dentro de la licenciatura, y su modelo es la Universidad Nacional fundada en 1910. Esta última interpretación fue inspirada en la organización académica de la Escuela de

²³ Majone, *op cit.*, p. XII.

Jurisprudencia desde 1867, cuyo carácter fue el de un centro de formación profesional, pero con la innovación de una educación sociológica más nutrida.

Estrechamente ligadas a estas interpretaciones, recientemente el diseño del perfil profesional en derecho está siendo desplazado gradualmente hacia concepciones en las cuales los aspectos jurídicos están dejando de ser monopolio, o bien, perdieran el predominio casi absoluto que disfrutaban. Nuevas propuestas de dicho perfil argumentan a favor de un desempeño profesional basado en el dominio de las técnicas de la administración pública; del manejo de la planificación y del proceso decisorio, y del papel preponderante de la *Policy*, las finanzas, la contabilidad y la informática. No es menos significativo el énfasis en la sociología, la economía y la ciencia política, como condicionantes ambientales determinantes del quehacer del abogado moderno.

A decir verdad, muchas de las innovaciones curriculares comentadas, así como otras de las que trataremos adelante, tienen su origen en el positivismo incorporado a la vida académica de México a principios del siglo XX.

El jurisperito: la influencia positivista en la formación jurídica en México

A partir de la Ley de diciembre 2 de 1867, la formación jurídica entró de lleno en un período de rápida modernización. Posteriormente, a partir de 1870, la codificación del derecho mexicano facilitó la sustitución del derecho español. Uno de los resultados de estos progresos fue que el derecho penal comenzó a tener vida autónoma a partir de 1877, una vez que se desprendió del derecho patrio. Asimismo, el curso de derecho civil fue complementado con uno más de medicina legal, y se dispuso que el temario del derecho mercantil no fuera omitido dentro del programa de estudios del primero. Sin embargo, el derecho mercantil pronto ocupó su propio lugar, cuando en 1889, Jacinto Pallares lo convirtió en una asignatura independiente.

Según lo explicó Ezequiel A. Chávez, correspondió a Ignacio Ramírez el mérito de haber concebido la enseñanza del derecho como la instrucción de la juventud sobre hechos positivos, y sobre la experiencia y las necesidades sociales.²⁴ También, gracias a la iniciativa de Pallares se separaron el derecho

²⁴ Op. cit., Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México*. 1956, p. 133.

internacional público y el privado, y el derecho natural fue sustituido por la materia de filosofía del derecho, que fue fusionada con la de oratoria forense.

Básicamente este plan de estudios fue el modelo de otro más, preparado en 1897 por una junta de profesores de la Escuela de Jurisprudencia integrada por el propio Pallares, además de Tomás Reyes Retana y Miguel Macedo. Este último, sin embargo, había realizado algunas consideraciones muy singulares que llamaron poderosamente la atención de Ezequiel A. Chávez, principalmente en lo referente al método de diseño curricular para la formación profesional en abogacía. Dicho método partía del prospecto de un currícula cuyas bases estaban formadas por asignaturas preparatorias especiales, luego coronadas por aquellas otras referentes a la profesión propiamente hablando.²⁵ Así, en tanto que las primeras se preparaban para el ejercicio profesional, las segundas se referían al arte del foro.

El abogado debía comenzar por aprender derecho romano para ejercitar el razonamiento silogístico, tan necesario en la interpretación de los textos; y la sociología para entender la estática y la dinámica de la evolución social, así como las formas que asumen las instituciones. Función preparatoria similar tenía la materia de economía política para entender problemas materiales de la humanidad, y dar pauta a las soluciones que ofrecen al respecto el derecho civil y el derecho mercantil como asignaturas referentes al arte del foro. Este método de diseño curricular ideado por Miguel Macedo, culminaba con asignaturas complementarias cuyo mejor ejemplo era la elo-
cuencia forense.

Estos proyectos fueron desarrollados dentro de una atmósfera sumamente propicia, no solamente por el ambiente de innovación suscitado en México a finales del siglo pasado y principios del presente, sino porque las propias autoridades educativas del país estimulaban las transformaciones. El Subsecretario de Instrucción Pública fue uno de los promotores más entusiastas, enterado y convencido de los nuevos tiempos. Justo Sierra ocupaba ese importante cargo cuando, en 1902, expuso sus ideas sobre la configuración de un nuevo plan de estudios en jurisprudencia. Insatisfecho con el concepto de Escuela de Jurisprudencia hasta entonces vigente, que transpiraba la idea de un centro utilitario que formaba abogados competentes en el litigio y debidamente pertrechado para conducirse dentro de los laberintos legales, juzgaba que había

²⁵ *Ibid.*, p. 134.

llegado la oportunidad de convertirse en una institución que, por un lado, formara abogados y, por el otro, desarrollara las ciencias jurídicas.²⁶

Esa propuesta encerraba una paradoja, pues Sierra, fundador de la Universidad Nacional unos años después, se afanaba en distinguirla de la Real y Pontificia que la precedió y, ciertamente, la Real y Pontificia Universidad era un centro de producción científica, más que una institución que desarrollara el arte profesional en ciencias jurídicas. Hasta entonces, la Escuela de Jurisprudencia había sido un centro de formación profesional, pero para don Justo significa más propiamente "una especie de Academia (...) de artes jurídicas", de estatuto inferior que formaba a litigantes y jueces.

Por otra parte, también la formación de abogados debería de abandonar tan abrumador sentido jurídico, basado en el examen de códigos y textos, y trascender a las relaciones reales e históricas de la sociedad. Por consiguiente, un nuevo currícula contendría asignaturas sociales e históricas. Tales materias, además de la economía y la sociología, contemplarían a la política y la historia.

No obstante que en el mismo año de 1892 se expidió un nuevo plan de estudios, estas relevantes ideas del distinguido subsecretario no prosperaron en lo concerniente a las ciencias sociales, ni se redujo el aspecto "artístico" de la formación profesional cuya pasantía de los estudiantes en los juzgados se alargó a tres años, de los dos que eran anteriormente. El cambio se produjo en el derecho constitucional, del cual se desprendió en derecho administrativo; del mismo modo, de economía política surgió la materia de legislación fiscal.

Sierra no desmayó en su empeño y en 1907 explicó que el proyecto didáctico formulado por Augusto Comte se había aplicado en México con una profundidad no igualada por ningún país. Inclusive, la experiencia de la Escuela Nacional Preparatoria se había extendido a la enseñanza del derecho y la medicina.²⁷ Por cuanto al primero, el currícula de 1907 había sido concebido un "estudio de no indispensable, del estudio de lo eminentemente práctico y del estudio utilizable inmediatamente". Bajo esta perspectiva, la Escuela de Jurisprudencia era reconsiderada por Sierra como un centro de artes jurídicas, pero con una sensible variación de la categoría de "arte".

²⁶ Sierra, Justo, "Plan de la Escuela Mexicana". Discurso en la Apertura del Consejo de Educación Pública, del 13 de septiembre de 1902. *Obras Completas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo V, 1991, p. 312.

²⁷ Sierra, Justo, "Discurso en la sesión en que se dio cuenta del informe rendido por el Ejecutivo de la Unión en cuanto al uso que ha hecho, hasta el 30 de marzo de 1907, de la autorización que le fue concedida para legislar en materia de enseñanza". *Obras Completas*, pp. 375 y 378-380.

Esta nueva idea del arte jurídico significó la definición de dispensabilidad de ciertos conocimientos, debido a la imposibilidad de su aplicación o a la inviabilidad de su ubicación contemporánea, tal como ocurría con el derecho romano que en lugar de ser enseñado dentro de su contexto histórico, se impartía como si estuviera vigente; tal cosa era dispensable dentro del plan de estudios. La opción seguida fue la ampliación de la enseñanza del derecho civil, haciendo las referencias necesarias a los antecedentes en el derecho romano. Bajo este criterio, la enseñanza del derecho civil se aclimataba a la aplicación inmediata, que se extendía al derecho penal, acompañada con una nueva asignatura sobre procedimientos penales y enriquecida por los aportes dados por la sociología en los aspectos criminales.

Este cambio de estrategia en el diseño curricular de 1907, significó la introducción del concepto positivista que sustentaba la necesidad de situar al progreso como centro, y hacer referencia necesaria a la aplicación de la ciencia del comercio y la industria. Esto explica por qué Justo Sierra argumenta a favor del camino de reforma académica que derivó en la supresión del derecho romano y el papel eminente de la sociología que, retirada de la Escuela Nacional Preparatoria, se elevó al currícula de los estudios jurídicos.

Dentro de semejante apreciación curricular, los cursos referentes a la enseñanza de los principios científicos o de teoría general, se impartían de manera histórica, y particularmente del modo cómo se habían aplicado a la legislación patria y con relación al derecho vigente entonces. Qué decir de la capacitación propiamente aplicada, que reclamaba el adiestramiento del estudiante por medio de ejercicios diversos, tales como trabajos, disertaciones, y estudios orales y escritos, cuyo objeto según el plan de estudios de 1907 era familiarizarlo con las labores de la abogacía. La extensión natural de estos ejercicios era una pasantía de tres meses en los juzgados y tribunales civiles y penales, ciertamente muy breve, donde los educandos realizaban las tareas que les asignaban los jueces.

Complementariamente fue establecido que para la formación de los abogados, así como de los Especialistas en Ciencias Jurídicas y Sociales, los alumnos visitarían con sus profesores las organizaciones de la administración judicial, los establecimientos penales, la Escuela Nacional de Medicina y otras instituciones sociales. Sin embargo, la mejor representación del nuevo arte de la abogacía estaba representado por el curso práctico de casos selectos, cuyo propósito era que los estudiantes se ejercitaran en la aplicación de las reglas y procedimientos fundamentales sobre la base de los cuales se ejercía la abogacía.

Tales conocimientos y habilidades aplicadas aportaban la suficiente solvencia profesional a los abogados y los Especialistas en Ciencias Jurídicas y Sociales para ser escogidos, siendo el caso de igualdad de circunstancias, para ocupar cargos en el servicio público; de modo similar como ocurría con los Peritos Empleados de la Administración Pública y los Aspirantes a Cónsules del Servicio Exterior, que eran formados profesionalmente en la Escuela Nacional de Contaduría y Administración.

Este acento en los temas sociales ya había echado raíz y en 1905 produjo un importante fruto: en enero 6 de ese año se creó la Sociedad de Estudios Sociales cuyo objeto vital era el estudio de materias filosóficas, económicas y jurídicas, desde el ángulo social. En este mismo año, la materia de elocuencia forense nuevamente comenzó a impartirse de manera independiente, divorciándose curricularmente de filosofía del derecho.

La Escuela Nacional Preparatoria servía de preámbulo a formación cultural general, propiamente preparatoria, para el desarrollo de una enseñanza jurídica que transcendía el sentido del arte de la abogacía que privaba hasta entonces, convirtiéndose la Escuela de Jurisprudencia en un centro académico orientado por la realidad social y económica de México. Bajo esta nueva noción, la formación de abogados dejó de ser un mero estudio y aplicación de códigos.²⁸

La autoría de semejante transformación estuvo signada por Gabino Barreda —fundador de la Escuela Nacional Preparatoria— y Miguel Macedo, cuyas ideas innovadoras rebasaron la tradicional definición del abogado como un puro litigante. En una colaboración del primer número de la *Revista Positiva*, a mediados de 1901, Barreda impugnó el concepto de la abogacía como puro desempeño del litigio, porque circunscribía a este profesional a una relación social básicamente judicial, trabada con escribanos y agentes, desligándolo de un ambiente profesional más amplio y con miras más elevadas.²⁹

La nueva concepción de la abogacía significó no solamente una idea revolucionaria del desempeño profesional de quienes la ejercitaban, sino una severa crítica al significado mismo de tan ancestral oficio. Tal como lo argumentó Barreda, la abogacía ya no podía ceñirse a la defensa interesada de una clientela, tratando en su nombre; es decir, el concepto mismo de *Ad Vocatus*, vocero, era insuficiente para atender el prospecto histórico del siglo

²⁸ Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, p. 142.

²⁹ *Op. cit.* Pablo Macedo, en la Conferencia sustentada en febrero 1º de 1906. *Boletín de Instrucción Pública*. Tomo V. Secretaría de Instrucción Pública, México, 1906, pp. 898-902.

que apenas comenzaba. El abogado era hasta entonces un “verdadero curial”, cuando su destino profesional era convertirse en un “hombre de negocios”.³⁰

Gabino Barreda observaba dos elementos relevantes en el desempeño de la abogacía: primero, que su profesante tiene una relación negativa y dolorosa con la vida, pues “no conocía sino la patología de los asuntos de la vida práctica, ignorando absolutamente su fisiología”. Y segundo, juzgaba que la formación jurídica puede ser suficientemente flexible para extenderse a la administración de negocios, abarcándola y asimilándola a la antigua profesión de la abogacía. La Escuela de Jurisprudencia observada bajo esta nueva visualización estaría a cargo de la formación del “abogado de primera clase”, haciendo viable el tránsito del curial al jurisperito, más propio de los progresos que la civilización demandaba desde entonces.

El enfoque de la abogacía de Gabino Barreda y los positivistas agrupados en torno a su persona, estaba abandonando la antigua noción de la abogacía como un mero ejercicio del foro. El diseño académico se enfilaría hacia la formación de un profesional que en palabras de Barreda, fuera un jurisperito capacitado para administrar vastas negociaciones. En esta condición profesional su desempeño sería propiamente el de un gerente de negocios, que a nombre de los capitalistas de las empresas privadas fungiría como director o consejero. A partir de estas consideraciones, la abogacía dejaría de vivir del conflicto, la discordia y la desavenencia, para convertirse en un oficio de procuración del progreso, la concordia y la previsión de los males sociales. En las palabras del distinguido positivista, “su destino no es tanto el de seguir los pleitos de sus clientes, para ganarlos o transarlos; su intervención tiene por principal objeto evitar esos pleitos y allanar los tropiezos que por motivo de las disposiciones legales o cualquiera otras semejantes, puedan atravesarse en el giro de los capitales, de las propiedades o de las industrias”.³¹ Según lo estimó Barreda, su papel sería más higiénico que patológico, porque consistiría en una profesión preventiva de las enfermedades de los negocios, más que curar sus males.

El abogado como un puro postulante quedaría superado porque ya no era suficiente desempeñar un oficio con un mero conocimiento de las leyes civiles y criminales, de cánones y de decretos; la civilización moderna reclamaba a

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

un jurisperito formado para dirigir los negocios mercantiles y proveer de consejo adecuado a su propietarios.

Macedo, en una colaboración en la *Revista Positiva* publicada 1902, sugirió la relación entre la nueva sociedad industrial y mercantil, y la abogacía, cuyo signo más visible era la paz social porfiriana cuyos saldos consistieron en el progreso agrícola y ferroviario. Semejante progreso que acompaña la creación de la empresa privada moderna, reclamaba un papel más activo del abogado, no solamente como director, sino como empresario. Este papel, que hay que distinguir del accionista, en el entender de Macedo se centraba en el trabajo de constitución y organización legal de la empresa como corporación de negocios. En paralelo, las empresas así creadas reclamarían su concurso como consultor para una variedad de actos legales de las mismas. El abogado no sería solamente un actor principal en los litigios, sino un director de la actividad humana en general y, más propiamente, "un director de los demás hombres".³²

Sin embargo, el hombre de leyes no dejaría de fungir en la principal tarea de administrar justicia, ni de continuar participando en la preparación de las leyes, pues Macedo advirtió que la antigua educación metafísica del derecho consideraba a la leyes como principios y máximas apriorísticos, sin observar los hechos inherentes a la vida social y política propiamente mexicana.

El currícula de la Escuela de Jurisprudencia dejaba según Macedo, de sentar base solamente en el perfil jurídico, para entroncarse también a partir del eje de la sociología como "ciencia de los fenómenos generales de la sociedad". De modo que la formación jurídica tradicional concebida como abstracción emanada de la razón, transitaría hacia un concepto nuevo: los fenómenos jurídicos concebidos como hechos concretos y palpitantes de la vida humana en sociedad. Y fue de tal modo aplicable esta idea, que Justo Sierra discernía en 1907, que gracias a esta nueva asignatura los estudiantes al entrar en contacto directo con las disposiciones jurídicas cotidianas, encontraban la razón o sinrazón de ellas cotejándolas con los sistemas sociológicos existentes. Tal era el objeto de una materia más: economía política, que era definida por el ya Secretario de Instrucción Pública como una aplicación de los estudios sociológicos.

Lucio Mendieta y Núñez ha ponderado adecuadamente el plan de estudios de 1907: fue el cotorario del perfeccionamiento de la formación de abogados en la etapa que comenzó en 1867; y fue la cresta más elevada de esta misma

³² Macedo, *op cit.*, pp. 902-903.

etapa. Pero no dejó de considerarlo como una expresión de su momento histórico, en el sentido de que el abogado estaría al servicio del capitalismo y que el nuevo *pensum* no entrañaba la asunción de los intereses populares con el derecho.³³

El fundamento sociológico en la formación jurídica

La formación jurídica moderna en México está caracterizada en lo general, por la superación del ancestral concepto de preparación unidisciplinaria. Las disciplinas jurídicas han dejado de ser la única fuente de formación del abogado, pues hay que recordar que desde el siglo XIX se enseña economía política y que desde principios del siglo XX se imparte sociología. Hoy en día, muchos planes de estudio contienen otras materias referentes en las ciencias sociales y aun de la informática. Dentro de la antigua Escuela de Jurisprudencia se albergó en su origen la Licenciatura en Economía y después la de Trabajo Social. Fue una escuela de enseñanza del derecho y de las ciencias sociales, y podría nuevamente recuperar el estudio de estas últimas como lo propone César Muñoz Lerena, cuya idea es darle al derecho un sentido interdisciplinario que nutra al abogado de una visión de conjunto de la realidad y le prepare para crear e innovar su propia esfera de acción.³⁴ La formación interdisciplinaria del abogado significaría la introducción de asignaturas tales como sociología jurídica, psicología social y deontología jurídica.

La visualización de la abogacía con base en su relación con las ciencias sociales fue introducida vigorosamente por el positivismo y posteriormente reforzada por Lucio Mendieta y Núñez, quien en 1939 argumentaba que “también urge dar a toda la enseñanza jurídica un sentido sociológico a fin de equilibrar la influencia de la teoría pura y de la pura erudición en la personalidad del abogado, que ha de ser, no hay que olvidarlo, legislador o intérprete o ejecutor de la ley y, en todo caso, debe conocer ésta y su doctrina en función de la realidad nuestra”.³⁵ Tal como lo explicó en otro trabajo, el abogado asume una tarea social para la cual debe prepararse mediante el conocimiento pro-

³³ Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, p. 148.

³⁴ Muñoz Llerena, César, “El Papel del Jurista y su Interrelación con otros Profesionales”, *Revista Universidades*, Año XVI, no. 64, abril-junio de 1976, p. 311.

³⁵ Mendieta y Núñez, “Apuntes para la Historia de la Facultad de Derecho”, p. 70.

fundo de la realidad social en la que obrará profesionalmente, así como en los problemas, necesidades e idiosincrasia del pueblo del que forma parte.³⁶

Para López Lerena es indiferente la identificación entre al abogado y el jurista que otros pensadores proclaman. Hay entre ambos una simbiosis, y citando a Enrique Aimone Gibson, detalla que “la tarea del jurista es todo: es aquella con mercado y la que no lo tiene. Es el ejercicio profesional, es la proposición de una nueva norma por la corrección de una antigua defectuosa”.³⁷ Invoca asimismo a Vanossi, quien argumentó que la formación del abogado supone la interdisciplina: la profesión jurídica, así como la consultoría, se alejan de los prejuicios de una visión liberal del oficio de la abogacía. Dentro de esta perspectiva, propone que la investigación pura y la investigación aplicada, tanto como los métodos y prácticas, se condensen en ‘Clínicas Jurídicas’ u ‘Hospitales de Derecho’.³⁸

Dentro de esta perspectiva, Anders Allstrom sugiere que el ejercicio profesional es una actividad inmersa en una multitud de variantes que involucran el ejercicio de funciones disímiles, tales como la planificación y la toma de decisiones, en unión de otros profesionales. Por consiguiente, es imperativo mejorar la capacitación del jurista, principalmente para la identificación y solución de problemas nacidos del desarrollo económico y social, y que aún no son de interés del abogado. Tal capacitación se debe extender al conocimiento de la administración y la planificación, a la comprensión del enfoque y lenguaje de otros profesionales, y a la potenciación para absorber y evaluar más información.³⁹ Un planteamiento tal sugiere una formación profesional ciertamente trascendental, frente a enfoques más puramente jurídicos, y nos recuerda la interpretación positivista impresa por Barreda, Sierra y Miguel Macedo, en el plan de estudios de 1907.

Bajo estas ópticas del perfil profesional del abogado, la aproximación a un modelo de Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales parece un desenlace comprensible. Una apreciación de esta factura fue presentada en la Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo (Chile, 1971), por Luciano Tomasino. Según su enfoque, a semejanza de las escuelas de economía,

³⁶ Mendiesta y Núñez, Lucio, *Hacia una Nueva Escuela de Derecho en México*. Imprenta Mundial. México, 1935, p. 25.

³⁷ Muñoz Lerena, *op. cit.*, p. 312.

³⁸ *Ibid.*, p. 321-313.

³⁹ *Op. cit.*, Muñoz Lerena, p. 313, de un trabajo titulado “La Necesidad de una Reformulación del Modelo de el Profesional del Derecho” (Caracas, Universitas 2000. Junio, 1974, p. 23.).

sociología y administración de empresas, las facultades de derecho también se podrían dedicar a la consultoría y la investigación aplicada, frecuentemente solicitadas por usuarios tales como el gobierno, los bancos de desarrollo y los organismos internacionales. En este tipo de faenas sería relevante la interrelación con otros profesionales, principalmente cuando se trata de servicios públicos, tales como vivienda, salud, seguridad social y otros similares.

En suma, cada vez resulta más indispensable considerar dentro del diseño curricular, la relación entre el derecho y las ciencias sociales. Sin embargo, Carlos Duica y Álvaro Echeverri, dos profesores colombianos, no encuentran una adecuada articulación entre ambas partes dentro de los currícula universitarios de formación en abogacía.⁴⁰ Esta desvinculación es evidente, principalmente, entre las asignaturas de ciencias sociales y las materias propiamente profesionales. Sin embargo, el carácter tensional de las relaciones sociales en la actualidad, reclaman un mayor contacto entre el derecho y las ciencias sociales, y un mayor espacio de colaboración entre el abogado y sus colegas que profesan estas disciplinas. En todo caso, las ciencias sociales proveen al abogado una fuerte y seria formación para encarar los problemas del cambio social, el desarrollo de un espíritu crítico del derecho y el desarrollo de la capacidad innovadora y creativa.

Con base en estas perspectivas, la orientación profesional de la enseñanza del derecho puede centrarse en dos grandes ramas. La primera es el derecho social, que incluye el derecho del trabajo, derecho de la seguridad social y el derecho cooperativo. La segunda, por su parte, se refiere al derecho económico que se extiende a las normas de integración económica entre los estados, es decir, el derecho comunitario; las reglas de tratamiento de la inversión extranjera; la regulación del comercio exterior; la regulación monetaria; las normas sobre planeación nacional y regional; las normas sobre producción, distribución y consumo, así como aquellas relativas a la protección del consumidor.

El derecho social, cuya base son los problemas sociales, puede incluso fomentar modos más amplios de formación del abogado por medio de seminarios, mesas redondas y clínicas jurídicas. Por su parte, el derecho económico representaría la oportunidad de elevar puentes de colaboración con las facultades de economía.

⁴⁰ Duica, Carlos y Álvaro Echeverri, "El Perfil Profesional de la Facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Colombia". *Revista Criterio*, núm. 5, agosto de 1984, pp. 17-18.

Las consideraciones de relación entre el derecho y las ciencias sociales trascienden significativamente los marcos meramente curriculares, y aun los académicos, de modo que hay que buscar su origen en las condiciones sociales imperantes. Normalmente la demanda de incorporación de las ciencias sociales a los planes de estudio de derecho, han ocurrido en épocas de progreso social muy intenso, por cambios muy rápidos y profundos. Estos cambios, por ejemplo, explican una sucesión de exposiciones reivindicativas que se han desarrollado desde el siglo XVIII, para defender y justificar el papel social del abogado.⁴¹

Tal polémica ha sido patente en Europa, principalmente en España, y de ahí pasó a nuestro país. Sin embargo, el debate no se restringe al derecho, también incluye a la medicina y la teología, las profesiones más antiguas, cuyo monopolio en la enseñanza y el ejercicio profesional habían inhibido el surgimiento y desarrollo de otras carreras. Buena parte de la polémica, al mismo tiempo estuvo nutrida por las innovaciones en la enseñanza del derecho durante el siglo XVIII, y más particularmente por la irrupción del derecho natural racionalista y el derecho real, que tiende a imponerse al derecho romano. Debido a la vigencia del modelo cartesiano de totalidad, que requería una explicación completa de las cosas, la abogacía se hallaba ante el imperativo de replantear sus relaciones con la sociedad de su tiempo, y a tal replanteamiento no podía ser ajena la sociedad misma.

Una situación muy similar imperaba en México cuando corría el año de 1867, con motivo de las Leyes de Reforma y su poderoso impacto transformador; y también en 1907 debido al proceso de modernización económica impulsado por la política porfiriana. Tal como puede apreciarse, en épocas más recientes la enseñanza del derecho ha estado mucho más permeada a las condiciones sociales de lo que lo estuvo bajo la larga época virreinal.

El derecho como disciplina gerencial

También el positivismo fue pionero en la transformación de la enseñanza del derecho, con fundamento en los progresos de la sociedad industrial; tanto Sierra, como Pablo Macedo, habían considerado necesaria la transformación

⁴¹ Arenal Fenochio, Jaime del, "Los Abogados en México y una Polémica Centenaria. (1784-1847)". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 4, núm. 4. 1980. México, 1980, pp. 521-535.

de la abogacía como una profesión gerencial que ofreciera los cuadros directivos y asesores a las empresas que se estaban constituyendo durante el porfirismo. De manera similar, Jaime Gil Sánchez discernía que en Colombia la enseñanza del derecho no ha terminado de salir del siglo XIX, cuando transformaciones muy sensibles se han desarrollado en la propiedad, libertad, formas de gobierno y trabajo; y que demandan una reconcepción de fondo de la formación de los abogados.⁴² Tales cambios se han hecho patentes principalmente en la administración pública y en las empresas privadas, las cuales están demandando conoecedores del derecho desde el ángulo de sus propias organizaciones, y al no haberlos debidamente preparado, ellas mismas los están formando directamente. Esta situación es peculiarmente representativa dentro de las corporaciones privadas, en ramos tales como la banca, los seguros y la planeación financiera.

A partir de estas premisas, Gil Sánchez juzga que el papel del abogado debe ser singularmente distinto al que hoy en día desempeña, ya que puede fungir como promotor, asesor y director de las empresas del Estado, o bien, de las compañías privadas. Pero es necesario que la formación jurídica de los abogados contenga una adecuada preparación económica, curricularmente mejor armonizada, y debidamente actualizada dentro de los cambios universales contemporáneos.

Esta proposición haría de la abogacía una profesión gerencial, tanto pública como privada, y entrañaría una fuerte dosificación curricular en estudios administrativos para el oficio del abogado, con propensión hacia la consultoría. Dicho en palabras del autor, la abogacía dejaría de ser enseñada solamente como una formación de expertos para los pleitos y la administración de justicia: y junto con disciplinas tradicionales, como el derecho penal y el derecho internacional, el abogado se prepararía en finanzas, seguros, vivienda, crédito, acción comunitaria, justicia social, planeación y administración. En suma, explica que "es necesario formar juristas directores de los negocios públicos y directores de los negocios particulares, capaces de planificar por adecuados cauces el desarrollo del país, aptos para administrar honestamente las empresas comerciales y los bienes propios y ajenos, orientados hacia la función constructiva de la formación de nuevos medios de progreso y no a la simple negativa que más comúnmente se representa en el litigio".⁴³ De acuerdo

⁴² Gil Sánchez, Jaime, "Nueva Estructura de los Estudios de Derecho y Orientación Profesional de los Abogados". Vol. XXV, núm. 90. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, 1962 (el ejemplar consultado carece del nombre de la Revista), pp. 331-332.

⁴³ *Ibid.*, p. 352.

con esta proposición, los estudios profesionales en derecho podrían rematar en especializaciones de *derecho industrial*, y que se refieren a los estudios socio-laborales y mercantiles.

Dentro de una óptica académica algo similar, pero que resalta vigorosamente los criterios jurídicos, Rogelio Martínez Vera opina que la formación de abogados en México debe estar basada en una recia formación en gramática y literatura, y extenderse al dominio de la filosofía, y dentro de ésta preferentemente a la lógica y la ética; porque la primera es la disciplina del pensar y la segunda del obrar humano. Dentro de una concepción tal, debe al abogado abrevar de la historia, sociología y economía, además de otras disciplinas más recientes, tales como las relaciones industriales y laborales.⁴⁴ Aunque en semejante concepto hay cabida a una variedad de disciplinas no-jurídicas, las materias propiamente jurídicas son principalmente privilegiadas. Por este motivo, el cúmulo de asignaturas formativas son de la misma factura, comenzando con un primer círculo integrado por los derechos constitucional, administrativo, civil, penal y mercantil; luego se contemplan los derechos laboral, fiscal, de amparo y agrario; culminando este grupo selecto con los regímenes jurídicos referentes a la seguridad social, registros públicos de propiedad inmobiliaria, derechos de autor, invenciones y marcas, transferencia de tecnología, invenciones y sistemas financieros.

Secundariamente, como un apartado informativo, fuera del centro curricular privilegiado se añaden la economía, administración, sociología y contabilidad financiera.

Con semejante plan de estudios, el abogado puede dedicarse al ejercicio libre de la profesión haciendo la defensa de un cliente individual ante los tribunales civiles, penales y administrativos; ejercitar la asesoría legal para particulares, empresas privadas u organismos públicos, por medio de criterios jurídicos útiles para la solución de problemas; y representar legalmente a particulares o instituciones en asuntos administrativos.⁴⁵

Igualmente puede desempeñarse en los departamentos legales de las empresas privadas u organismos públicos, encargándose de asuntos referentes a los derechos civil, mercantil, administrativo, laboral y fiscal. En esta función, el abogado funge como litigante, como consultor o como negociador de los asuntos de la institución a la que sirve; y en este encargo, Martínez Vera

⁴⁴ Martínez Vera, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 172-173.

enfatiza la capacidad de adaptación del abogado para el asunto y el derecho del caso.

Finalmente, el abogado puede dedicarse al servicio público, sea en los organismos de la administración de justicia, sea como funcionario de la administración pública. En la primera rama, la esencia de su actividad es la aplicación de la ley a casos particulares, tal como lo hace el juez, para lo cual es necesario un amplio repertorio de conocimientos jurídicos. Martínez Vera juzga que este es un campo de desarrollo profesional propio del abogado, a través del cual se puede desarrollar la carrera judicial. El Poder Ejecutivo constituye otro amplio campo de desarrollo profesional para el abogado, tanto en la administración pública federal, como en la estatal y la municipal. Aquí hay que acotar, como lo hace al autor citado, que su desempeño se restringe, profesionalmente hablando, a la elaboración de "los proyectos de ordenamientos jurídicos, les da aplicación, cuando se transformen en preceptos vigentes, y los interprete y ejecute en beneficio de la colectividad".⁴⁶

Finalmente, como ha ocurrido de antaño, la abogacía se puede desempeñar en el notariado y la correduría pública.

Es muy importante enfatizar la metáfora de Martínez Vera, en el sentido de que "la ciencia del derecho es para la sociedad, como el agua a los peces", debido a la necesidad del orden jurídico como base de la convivencia humana. Dicho énfasis consiste en que el agua no se confunda con el pez, y todo deba ser tratado bajo criterios jurídicos; de ser así, el abogado no haría lo propio de su oficio: arreglar los asuntos del agua, sino que también abordaría los incumbentes a los peces.

Consciente del espectro de transformación curricular de la formación jurídica en los Estados Unidos, Kenneth Pye argumenta a favor de la enseñanza de los principios básicos del orden jurídico, del modo como opera el proceso legal y provee suficiente entendimiento sobre los antecedentes históricos que delinean las fortalezas y debilidades de las instituciones contemporáneas.⁴⁷ Para alcanzar estos propósitos jurídicos, es insuficiente la enseñanza de la metodología jurídica tradicional, y es menester recurrir a la metodología de las ciencias sociales, lo mismo que a la metodología de la toma de decisiones tal como se imparte en las escuelas de administración pública. Igualmente

⁴⁶ *Ibid.*, p. 174.

⁴⁷ Op. cit., Harry Edwards, "El Papel de la Educación Jurídica en la Reorientación de la Profesión". *Revista de Educación Superior*. Núm. 71, julio-septiembre, 1989, p. 13.

significativa es la introducción del método de estudio de casos, tal como se practica en las escuelas de administración de negocios.

El mismo autor juzga que dentro del plan de estudios sería conveniente introducir la capacitación aplicada del abogado para la investigación, escritura, docencia, técnicas de entrevistas, negociación, asesoría y planeación; de modo similar a la sugerencia planteada páginas arriba por Gil Sánchez, la abogacía se convertiría en un oficio de vocación gerencial con fuerte acento en la consultoría, pero desarrollando también intensamente las facultades de comunicación como ha ocurrido de siempre en la profesión del foro. En palabras de Edwards, "ello podría promover oportunidades para perfeccionar la expresión oral y escrita, e introducir a los estudiantes en el litigio y el uso de computadoras en la investigación jurídica y la preparación de casos".⁴⁸

El acento hoy en día se está poniendo en el apartado no-jurídico de la formación de abogados, así como en la metodología de la enseñanza, que Harry Edwards sugiere se realice por medio de la 'educación clínica', es decir, mediante cursos de "cómo-se-hace".⁴⁹ Una formación configurada de tal modo impacta de manera directa y significativa en la representación de la parte, en el tiempo de la solución de la controversia, en el costo de los servicios judiciales, en la calidad de la toma de decisiones y en la ética que rige el ejercicio de la abogacía. No sólo se trata de que el estudiante de derecho aprenda cómo argumentar, sino cómo su argumento debe derivar en un resultado exitoso.

El citado autor advierte que el abogado toma decisiones en el foro trascendentales al interés del cliente, que se elevan influyendo al sistema judicial. Esto implica la necesidad que la formación del abogado comprende asignaturas como la referente a toma de decisiones, que puedan proveerle de capacidad argumental. Nos referimos propiamente a las cátedras de *Policy* pública.

La perspectiva tradicional

Enfoques como los tratados, que proponen la formación del abogado dentro de un perfil curricular gerencial, se alejan significativamente de las visualizaciones tradicionales propias de la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, hoy en día, restauradas sobre sus clásicas bases, las antiguas visualizaciones

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Edwards, *op. cit.*, pp. 14-15.

están atentas a los progresos económicos y materiales de la sociedad moderna, y con vigor defienden los aspectos humanísticos y morales de las disciplinas jurídicas. Tal es la posición de Rodolfo Doglioli, que desde 1945 meditaba que un plan de estudios adecuado para la formación profesional del abogado debería contener tres direcciones curriculares: ciclo técnico, ciclo humanista y ciclo económico, pero de ningún modo privilegiar al primero en abandono de los aspectos éticos tan relevantes en el ejercicio profesional de la abogacía.⁵⁰

Esta opinión no debe interpretarse como una reliquia del pasado, sino como un elemento de juicio destacable cuando de configuración curricular se trata. De no ser así, sería incomprensible entender su pujante y sólida argumentación en el sentido de que el derecho romano tiene como objeto la formación del espíritu jurídico; porque sin dicho espíritu, la abogacía estaría carente del timón necesario para su ejercicio profesional.

Tendencias en la formación profesional de la abogacía en México

Como las experiencias respectivas de los funcionarios públicos y los diplomáticos, en las cuales están presentes las cuotas diferenciales de educación aportadas por la universidad y la escuela profesional, en la formación de los abogados, ambos espacios de preparación académica tienen papeles complementarios. Sin embargo, el concurso de la universidad y la escuela profesional suele ser diferente de país a país, de modo que existen casos en los cuales la primera atiende la formación científica, en tanto que la segunda se ocupa de la preparación profesional aplicada. Hay experiencias, sin embargo, en las cuales la universidad o la escuela profesional se abocan a ambos quehaceres.

Tal como se ha podido apreciar páginas atrás, la formación en derecho en México ha tenido dos períodos claramente distintos. El primero consiste en la larga etapa virreinal y la primera mitad del siglo XIX, y estuvo caracterizado por el predominio de una configuración curricular orientada a la formación básicamente académica debido a que los cursos impartidos tanto en la Universidad, como en los colegios, estaban orientados a la preparación en los principios rectores del derecho como una disciplina científica. Bajo esta

⁵⁰ Doglioli, Rodolfo, "El Plan de Estudios de Abogacía", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad de Litoral, año XI, Tercera Época, núm. 47, Santa Fe, Argentina, 1945, pp. 5-19.

perspectiva, existió una disociación institucional entre enseñanza y capacitación en la formación jurídica, porque la Universidad y los colegios estaban a cargo de la primera, en tanto que los organismos judiciales y los bufetes jurídicos de la segunda. Hay que resaltar, sin embargo, que en el siglo XIX se comenzó a transformar esta situación debido a la incorporación de ejercicios académicos aplicados tales como la práctica forense, así como la asignatura de elocuencia forense. Otro factor de transformación fue la extinción del concepto puramente jurídico de la formación en derecho, gracias a la incorporación curricular de la enseñanza de la economía política.

La segunda etapa arranca con la creación en 1867 de la Escuela de Jurisprudencia, cuya índole es el modelo académico de escuela profesional para la formación de abogados. Esta etapa está vigente hasta nuestros días. No obstante, existen en su seno tres fases claramente identificables: la primera es la irrupción del positivismo en los planes de estudio de la Escuela de Jurisprudencia a principios del siglo XX, cuya impronta fue la concepción de la abogacía dentro de una noción utilitarista. La segunda consiste en la creación de la Escuela Libre de Derecho como una opción formativa autónoma del abogado, ante la Escuela de Jurisprudencia. Finalmente, la tercera fase es la proclamación de autonomía para la Universidad Nacional de México, diseminando el concepto de libertad de cátedra como base para la formación profesional, entre otras, del abogado. El principio de esta transformación fue la innovación curricular representada por la incorporación de la enseñanza de la sociología con un fuerte acento positivista, a partir de 1907. El concepto utilitarista impreso en la formación del abogado, desde entonces está fundado igualmente en un designio muy claro de asimilar al derecho dentro del grupo de las ciencias sociales y aplicar un concepto pluri-disciplinario a dicha formación.

Conviene explicar que ambas etapas tienen en común el peso, como movimiento o como inercia, de la Universidad Virreinal o de la Universidad Nacional. En ellas es patente la tendencia centrípeta de situar la formación jurídica en la Universidad, hasta 1912; y desde esta fecha hasta la actualidad, la tendencia centrífuga por multiplicar dicha formación en una variedad de entes de enseñanza.

También ambas etapas arrojan dos tipos distintos, pero relacionados, de creación curricular: por renovación y por innovación. En el primer caso, la renovación curricular está caracterizada por una fórmula de creación de un *pensum* peculiar de las disciplinas jurídicas, y que consiste en que a medida de que un campo del derecho se desarrolla, crece y se diversifica multiplicando

el conjunto de leyes o decretos que lo contiene, la asignatura que lo representa tiende a subdividirse. De este modo, por ejemplo, el curso de derecho administrativo se bifurca en el primer curso de derecho administrativo y el segundo curso de derecho administrativo. En contraste, la creación curricular por innovación consiste en la emergencia de un nuevo espacio jurídico en la realidad nacional o internacional, que es recogido en forma de una nueva asignatura. Tal es el caso del derecho mercantil o del derecho agrario.

Hay, finalmente, una combinación de ambos procesos de creación curricular, que consiste en que una asignatura establecida por innovación puede reproducirse bifurcando mediante renovación, de modo que derecho mercantil se subdivide en las asignaturas I y II. De manera excepcional brota otro tipo de creación curricular por incorporación, que consiste en el agregado de asignaturas no-jurídicas. Dentro de las etapas analizadas, economía política y sociología —y ciencia política en la Escuela Libre de Derecho—, representan fielmente lo dicho.

Las tendencias más recientes en la formación de los abogados, fueron tratadas páginas atrás y se resumen en la propensión a incorporar una mayor dosis de disciplinas no-jurídicas provenientes de las ciencias sociales y de las disciplinas gerenciales, así como de las humanidades. Bajo su impulso, la abogacía es observada como una profesión de “profilaxis social” incorporada más plenamente a los procesos del progreso social y económico de los países.

El enfoque y el lugar en la enseñanza del derecho

El desarrollo y multiplicación de las asociaciones profesionales en derecho, hace más patente el papel de estos gremios en la formación post-universitaria del abogado. Sin embargo, no existe un acuerdo pleno, y quizás ni el consenso acerca del carácter, extensión y legitimidad académica de semejante concurso gremial. Por extensión, parece desenvolverse una disyuntiva, que centrada originalmente en esta formación post-universitaria, se adentra irremediablemente en la formación profesional de licenciatura inquiriendo sobre el lugar natural de esta formación: la universidad o la escuela profesional.

La abogacía como carrera judicial

Un jurista español estima que el carácter de la profesión de abogado está clarificado por el derecho procesal moderno.⁵¹ En su origen, la abogacía respondía al interés privado y el proceso era definido como "un duelo legalizado entre dos intereses particulares". Sin embargo, con la irrupción del Estado de Derecho, éste reivindica para sí la función jurisdiccional como una actividad que trascienda hacia el interés público. El cambio consistió en la modificación de la conducta del abogado, quien como "picapleitero" de una de las partes pugnaba por su triunfo, se transformó en un colaborador del juez.

En el sentido de este razonamiento, el abogado es un coadyuvador de la justicia como participante del proceso judicial, e intermediario de las partes en pugna. Su participación evita el contacto directo entre el juez y la parte, con la correlativa confusión de los procedimientos de la justicia. Los abogados son parte de las correas de trasmisión de la justicia, colaborando en la racionalización, expedición y viabilización de la administración judicial, facilitando de tal modo su implementación. La función del abogado es necesaria al Estado como lo es el papel del juez, porque se ha transformado propiamente en una "función pública ejercitada en el proceso".⁵²

De un modo muy similar, otro jurista discierne que "la abogacía es un ministerio de paz social. Su fin es la justicia".⁵³ El objeto de la abogacía es más comprensivo que el del derecho, porque trasciende a la justicia, y se esfuerza por equilibrar los bienes y necesidades sociales, el orden y la paz. En el mundo moderno, la concepción privatista de la abogacía ha cedido su lugar a la visión pública, cuyo concepto se ha alejado de la idea del "patrón ilustrado" que se esforzaba por lograr la justicia en la decisión del caso particular y usaba al derecho para ese efecto. Ahora, la abogacía permanece como un ejercicio privado, pero es una función social; sigue siendo una profesión liberal, pero ha asumido la noción de orden de las relaciones sociales como colaboración a la Magistratura.

De acuerdo con esta visualización del papel de la abogacía, el decálogo de sus deberes públicos lo caracterizan por militar al servicio de la justicia en pro

⁵¹ Piña, Rafael de, "La Formación Profesional del Abogado", *Temas de Derecho Procesal*, Ediciones Botas, México, 1951, pp. 45-58.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Cuadros Varela, Carlos Ferdinand, "El Rol del Jurista dentro del Mundo Moderno". *Revista de Estudios Jurídicos*. Núm. 3, agosto, Cuzco, Perú, 1993, p. 80.

del orden y la paz social, inclusive por encima del derecho cuando es injusto; por promocionar los principios generales del derecho y las normas jurídicas correspondientes a la realidad contemporánea; por pugnar la coexistencia de los sistemas sociales y económicos contemporáneos, en pro de la humanidad y su subsistencia; por luchar por el respeto de la soberanía de los estados y el respeto de la auto-determinación de los pueblos; y por defender los derechos humanos.⁵⁴

Con base en la sentencia que reza acerca de que “el abogado que no sabe más que derecho, ni derecho sabe”, De Piña argumenta a favor de una formación más amplia porque en la sociedad moderna los asuntos que ventila el profesional del foro han dejado de ser meramente jurídicos —los que quedan, son solamente excepciones—; ahora lo son las cuestiones científicas, financieras, médicas, artísticas y técnicas. Citando al francés Robert, apunta que el abogado debe conocer todo aquello que colabore a favor de la causa que defiende, y en su caso discutir en el terreno de los especialistas mismos. En esta línea cobra fuerza la capacitación argumental de la abogacía como antiquísimo oficio del foro; y como lo afirma el mismo Robert, ser más abogado que jurísculto, y también algo de financiero, comerciante, industrial, ingeniero o sociólogo.⁵⁵ Naturalmente, este prospecto curricular no considera la omnisciencia humana.

Pepeles de la universidad y la escuela profesional

El arreglo curricular, el *Focus*, con base en la tradición uni-jurídica o pluri-disciplinaria, está relacionado con otro problema de monta muy significativa. Nos referimos al *Locus* académico-organizativo donde debe realizarse la formación profesional: la universidad o la escuela profesional. De ser la primera, el acento se pondrá en los principios rectores del derecho, pero si es la segunda, la pericia profesional será la predominante. La disyuntiva está resuelta aparentemente en las universidades cuyas escuelas tienen un carácter profesional, como la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y la enorme mayoría de las instituciones académicas similares de México; sin embargo, esto no es del todo cierto.

⁵⁴ *Ibid.* pp. 85-86.

⁵⁵ *Op. cit.*, Robert, pp. 51-52.

La verdad es que hoy en día resulta difícil afirmar tajantemente que la licenciatura es suficiente para formar al abogado —del mismo modo, que en caso de la formación del administrador público o el diplomático—. La proliferación de opciones terminales en licenciatura como remate de los planes de estudio en derecho, para especializarse en derecho penal o en derecho laboral, así lo hacen pensar. En la medida en que se requiere un abogado competente en una rama del derecho para desempeñarse en el foro, la consultoría o el servicio público, se presupone que domina del todo las bases generales del propio derecho. Es decir, que para conocer las ramas, se debió previamente dominar el tronco.

En el grado de que uno, dos, tres o cuatro semestres son dispuestos para ofrecer especialización dentro de un plan de estudios en licenciatura, en ese mismo grado se está dejando de enseñar un sector del tronco o formación general, indispensable para el conocimiento o el ejercicio de la especialización. Si la solución es privilegiar la formación básica y general, difiriendo la especialización a cursos post-universitarios, entonces la sabiduría de la formación profesional progresiva diseñada bajo la égida de la universidad virreinal, ofrecerá una opción nada desdeñable; pero el carácter profesional de la Escuela de Jurisprudencia de la Reforma hasta hoy vigente, dejaría de existir. La disyuntiva, en suma, estaría insoluta.

Quizá la solución sea la convivencia de los principios de la universidad virreinal y la universidad nacional, heredera de los principios académicos de la Reforma, y que, dentro del concepto de formación profesional progresiva, el abogado sea preparado desde la licenciatura hasta el posgrado. Es decir, que la licenciatura ofrezca los principios rectores del derecho, e inspire el espíritu jurídico; pero que también brinde las bases de la preparación técnica aplicada.

El problema de la formación del abogado ha de resolverlo la universidad y la escuela profesional. Apreciamos, por principio, la opinión de Rafael de Piña, cuyo argumento es que la formación profesional reclama un período previo de aprendizaje mediante el cual se prepara para el ejercicio, en tanto que éste contribuye a su aprendizaje, pero no lo sustituye.⁵⁶ El Estado tiene el deber de reglamentar tanto el aprendizaje como el ejercicio de la abogacía, y esta reglamentación es tan relevante como la de la magistratura misma. Sin embargo, no toca a las universidades la formación de los abogados, ni de notarios, ni registradores de la propiedad, ni de jueces. El título de licenciado en Derecho

⁵⁶ Piña, *op. cit.*, pp. 54-58.

no es suficiente para ejercer la profesión, lo mismo que la universidad no constituye una escuela profesional. A ella le corresponde proporcionar la formación científica; solamente prepara indirectamente para la actividad profesional y procura a los alumnos una formación jurídica eficiente, sin la cual, como lo afirma este autor, el Licenciado en Derecho sería un mero agente de negocios.

En este sentido, el título de Licenciado en Derecho es un antecedente necesario para quienes desean desempeñarse en la abogacía, de modo que la universidad no puede ofrecer a un abogado "hecho".⁵⁷ La formación práctica de los abogados ha correspondido a las escuelas profesionales organizadas bajo licencia de los colegios de abogados, y establecidas en las audiencias territoriales de España. Su currícula ha sido predominantemente aplicado, salvo las disciplinas no comprendidas en las universidades. El carácter de esta enseñanza ha sido corporativo y se aplicaría en tres o cuatro semestres, luego de los cuales los abogados serían habilitados para el desempeño del oficio. Sólo quienes tuvieran el certificado de sus estudios podrían ejercitar la profesión, pues no bastaría el título de Licenciado en Derecho.

Bajo estas consideraciones, la formación aplicada, como en la época virreinal y la primera mitad del siglo XIX, estaría a cargo del Colegio de Abogados. De tomar partido por esta opción, en México convendría fortificar los programas de extensión universitaria habilitando a los gremios profesionales y académicos de la abogacía como co-partícipes de la enseñanza post-universitaria. Esta enseñanza se verificaría a través de especializaciones de posgrado y maestrías, algunas quizá especializadas en ciertas ramas del derecho. La extensión universitaria entroncaría con los programas de educación continua, cuyos cursos de actualización y cursos de perfeccionamiento reciclarían los conocimientos y las habilidades de abogados en activo. La formación en abogacía no solamente se extendería con base en la noción de formación profesional progresiva, sino que se perpetuaría mediante procedimientos de educación continua.

Ahora apreciemos una perspectiva diversa a la propuesta por De Piña, que fue desarrollada en Italia, donde Pietri Barcellona y Giuseppe Coturri sustentan que la facultad de derecho únicamente debe empeñarse en formar magis-

⁵⁷ De Piña cita el caso de la Universidad de Buenos Aires, en 1927, en cuya Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, los Estudios de Abogacía eran equivalentes a la Licenciatura en Derecho española, y que estaban complementados en el Instituto de Enseñanza Práctica en el cual se adquirían las habilidades aplicadas por algunos de los egresados de los Estudios, pero no todos.

trados, abogados y notarios, es decir, fungir como escuela profesional; y dejar que el ““producto secundario”” de sus estudios se encamine a opciones ocupacionales alternas, tales como la función pública y la enseñanza.⁵⁸ Sin embargo, la tendencia mundial se encamina a la definición de la universidad como foco creador y transmisor de cultura, y como organización educativa para la impartición de conocimientos generales.

En Italia, desde 1908, la universidad fue conceptualizada como un santuario de la investigación deslindando a las facultades de derecho universitarias de la transmisión de conocimientos profesionales. Incluso, como en España, el hecho de que se instituyeran posteriormente exámenes de Estado para el ingreso a los tribunales, y con estos exámenes una preparación post-universitaria, vinieron a fortalecer semejante tendencia. Esta medida surtió efecto típico en oficios tales como los de Procurador de los Tribunales y de Notario. El corolario fue la organización de cursos permanentes de formación profesional aplicada posteriormente a los estudios universitarios, generalmente a cargo de las mismas corporaciones profesionales de abogados y realizados como parte de los programas de introducción al puesto, dentro de la administración de personal de las instituciones públicas y privadas.

No puede decirse, sin embargo, que la formación cultural y general que se imparte en las facultades de derecho italianas no haya contribuido significativamente a definir el desempeño profesional de los abogados; el resultado de esta aplicación ha influido de manera significativa en la enseñanza. De no ser así, difícilmente nos explicaríamos el formalismo, el estatismo y el legalismo, que caracterizan a la profesión del derecho. El mejor ejemplo de la funcionalidad profesional positiva de la enseñanza universitaria cultural y general, es el derecho romano, el cual, más que impartirse como un derecho histórico del pasado, se enseña como aprendizaje de modelos lógicos y pauta de razonamiento aplicable al derecho vigente. Así, de ningún modo la universidad puede ser considerada como una preparatoria para las escuelas profesionales. Y quizás el mejor modo de no caer en semejante equívoco, sea el recordar el papel de la universidad dentro de los cursos de recuperación profesional, principalmente por medio de la educación continua y la enseñanza a distancia. La noción de extensión universitaria se aplicaría de manera más general y aproximada a la vinculación permanente entre la universidad y sus egresados.

⁵⁸ Barcellona, Pietro y Giuseppe Coturri, *El Estado y los Juristas*. Editorial Fontanella, Barcelona, 1976, p. 39.

Barcellona y Coturri razonan que la capacitación profesional implica una doble relación entre la sociedad y la ciencia del caso: la jurisprudencia. Un primer nivel de articulación lo constituye el destino y uso social del saber y el modo como una elaboración científica circula en la sociedad, así como quiénes son los portadores y para qué sirve. A partir de este nivel, es posible definir el papel y la calificación profesional adecuada para optimizar tal articulación. El segundo nivel, por su parte, hace visible el modo y la frecuencia en que la universidad se encuentra con la sociedad en el plano de la enseñanza; dicho de otro modo, si este encuentro es de una vez y es suficiente, si el encuentro es continuo en función de la demanda social y los imperativos dictados por la investigación.⁵⁹

En México parece estar abriéndose una brecha entre la universidad y la sociedad, lo que transforma gradualmente la formación profesional de los abogados. La señal más nítida de la falta de articulación en los dos niveles anotados, parece ofrecerla la configuración de un currícula con las concentraciones terminales especializadas. A falta de escuelas profesionales post-universitarias, y de un adecuado papel de las especializaciones de posgrado, la educación continua y la extensión universitaria, las licenciaturas en derecho están empeñadas en un esfuerzo heroico, pero inviable, de articular a la universidad y la sociedad: en suma, la universidad desfallece en su propósito de aportar la cultura general jurídica, al tiempo que se desvanece por proveer de conocimiento profesional aplicado a los educandos; y todo esto dentro de la enseñanza de licenciatura.

La tradición mexicana corresponde tanto a la enseñanza universitaria de la abogacía, como al prospecto de formación dentro de una escuela profesional. Sin embargo, aquí se debe considerar que esta tradición es el resultado de la superposición de las dos tendencias, porque la antigua Escuela de Jurisprudencia fue establecida luego de la clausura de la Pontificia Universidad de México, e incorporada a la Universidad Nacional de México en 1910; por lo tanto, es preexistente a ella como una escuela profesional. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de enero 6 de 1945, declara que, entre otros fines superiores, la Universidad imparte “educación superior para formar profesionistas (...); es decir, contempla en su seno organizativo y funcional la tradición de formación de las escuelas profesionales preexistentes a la Universidad, entre ellas la Facultad de Derecho. Del

⁵⁹ *Ibid.*, p. 42.

mismo modo, el artículo 4º del Estatuto General de la Universidad, establece que la educación superior que imparte comprenderá, entre otras, a la “enseñanza profesional”.⁶⁰

La enseñanza profesional (junto con la enseñanza técnica) está destinada, por un lado, a “enriquecer y hacer aplicables los conocimientos adquiridos en otros niveles de estudios anteriores”; es decir, constituye un nivel educativo aplicado de conocimientos previos; y por el otro, los estudios profesionales en sí tienen por objeto proporcionar “al estudiante una formación ética y cultural, y capacitarlo científica y técnicamente dentro del campo de estudios correspondiente (...)”.⁶¹ Dicho de otro modo, la enseñanza profesional en la UNAM significa un doble ejercicio de formación: primero, aplicando un nivel de enseñanza previo; segundo, desarrollando capacidades éticas, culturales, científicas y técnicas enseñadas *ex profeso*. Al efecto, está previsto que el plan de estudios de la formación profesional comprenda clases teóricas y seminarios, así como prácticas, laboratorios y talleres.

La formación profesional, por consiguiente, no comienza con la enseñanza profesional; pero tampoco termina con ella, pues se extiende al posgrado, pero no en general, sino solamente a la especialización cuyo objeto es “preparar especialistas en las distintas ramas de una profesión, proporcionándoles conocimientos amplios de un área determinada o adiestrándolos en el ejercicio práctico de la misma”.⁶² La especialización, que comprende cursos que “tienen carácter eminentemente aplicativo y constituyen una profundización académica en la formación de profesionales”, tendría como objeto el papel que juega la escuela profesional en otros países, como el caso citado de la Argentina, por su carácter propiamente aplicado y de profundización en desempeños profesionales más específicos.

La administración de justicia y la carrera judicial reclaman hoy en día a un tipo distinto de abogado, al tenor de las mutaciones universales. Qué mejor que las palabras al respecto de un conspicuo profesor: Héctor Fix-Zamudio, para cerrar este apartado:

⁶⁰ “Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México”, de enero 6 de 1945. Universidad Nacional Autónoma de México. *Legislación Universitaria*. 1991.

⁶¹ “Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Legislación Universitaria*, *op. cit.*, artículo 20.

⁶² “Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México”. *Legislación Universitaria*, *op. cit.*, artículo 50.

La institución de la abogacía requiere de transformaciones profundas en sus relaciones con la administración de la justicia mexicana, ya que la propia abogacía se ha formado dentro del concepto tradicional del profesionalista liberal que tiene a su cargo la defensa de los intereses privados, y por ello no se ha considerado a su actividad encuadrada dentro de la función judicial, ni tampoco ha sido incorporada sino en forma muy indirecta en los textos constitucionales de los países latinoamericanos;⁶³ Esta concepción decimonónica ha sido criticada en los últimos años por numerosos juristas, con motivo de la reforma de los planes y programas de estudio, así como de los métodos de enseñanza, en nuestras escuelas y facultades de derecho, ya que si ha cambiado el concepto del proceso y de la función jurisdiccional, también se ha modificado la idea de la actividad del abogado, el cual no debe considerarse como un sujeto privado, sino como un colaborador activo e indispensable del juzgador en la resolución justa y no solamente formal, de las controversias.

La transformación de la función del abogado está estrechamente relacionada con el acceso de los particulares a la prestación jurisdiccional (...); pero es suficiente por el momento destacar que los abogados de nuestra época, y con mayor razón en un país en vías de desarrollo, deben realizar una función pública, estrechamente vinculada a la prestación jurisdiccional, por lo que, como ocurre con el Ministerio Público, aún cuando desde un ángulo diverso, también deben considerarse comprendidos dentro de la función judicial, entendida en sentido amplio.

Lo anterior no será una tarea sencilla, en cuanto implica el cambio de numerosos esquemas tradicionales, empezando por modificar la enseñanza del derecho en las escuelas y facultades respectivas, de modo que transforme a sus egresados en juristas dotados de un espíritu de servicio social frente al egoísmo profesional que ha imperado hasta la fecha.

⁶³ Fix-Zamudio, Héctor, "La Administración de Justicia". Bustamante E. Jorge et al. *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, pp. 172-173.

Capítulo XXX

LA CARRERA JUDICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Los cambios en la formación de los abogados, como los que ocurren en otras profesiones, no significa que dejen de ser abogados. Tal es el motivo por el cual los planteles de enseñanza del derecho, así como las escuelas profesionales, forman principalmente para el ejercicio del foro y el desempeño de la administración de justicia.

Administración y jurisdicción

El personal dedicado al desempeño en la administración de justicia es, como aquel otro dedicado a la administración pública y la diplomacia, parte del servicio público. Sin embargo, el ejercicio de sus deberes es de índole muy peculiar.

Para la Ciencia de la Administración, administrar significa desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad. Implica *qué* y *cómo* de su acción: los aspectos sustantivos de la actividad y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos, los cuales se consideran vinculados dentro del mismo espacio organizativo, independientemente de su grado de trazón interior. En contraste, en la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales, así como el *qué* y el *cómo*, están confiados

a entes distintos, e inclusive a poderes diferentes: la jurisdicción —actividad funcional— la ejercita el Poder Judicial, en tanto que la gestión interna —actividades institucionales— están normalmente a cargo de una Secretaría de Justicia dependiente del Poder Ejecutivo. Más recientemente, dentro de la esfera del Poder Judicial, estas últimas faenas han sido asumidas por un Consejo de la Magistratura. Esta peculiar situación cuyo discernimiento conceptual lo abordaremos un poco más adelante, es el fruto de condiciones históricas peculiares producidas por el Estado de Derecho.

La administración de justicia es un suceso cuyas raíces son antiguas, aunque su índole moderna se configura con el Estado de derecho cuyo carácter esencial consiste en la división de poderes y la protección de los derechos individuales. Esta protección demandó la edificación de un poder superior configurado de manera similar a las potestades del Parlamento y del Rey, convertidos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Para que la potestad que garantiza esos derechos individuales se elevara como Poder Judicial, fue históricamente necesario que la jurisdicción, además de constituirse como una función pública independiente, fuera separada de la administración, con la cual convivió y se confundió durante centurias.

Tal como lo ha explicado María del Refugio González, en los países con tradición administrativa romana el concepto de *magistratura* ha entrañado un agregado de funciones. Tal era el caso de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, a cuyo cargo estaba la justicia, hacienda, policía y guerra. La reforma borbónica incluso, respetando esta tradición, confirió al intendente las mismas funciones acumuladas en su cargo.¹

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba pues, de que los organismos administrativos ejercían a la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. En la organización y las leyes de las asociaciones de dominación precedentes al Estado moderno, tanto en las normas constitucionales, como en la complicada distribución de las funciones públicas, es observable que los servicios, derechos y obligaciones de los individuos, así como las máximas y los preceptos de gobierno, se referían a un conjunto de tareas y órdenes que estaban confundidas en las instituciones políticas que desempeñaban al mismo tiempo la

¹ González, María del Refugio, "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". *Crónica Legislativa, Nueva Época*, núm. 1, octubre 1994-marzo 1995, pp. 14-15.

² Arrazola, Lorenzo y otros, *Encyclopedie Española de Derecho y Administración*. Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. Tomo I, Madrid, 1848, p. 528.

administración y la jurisdicción.² Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno y los órganos administrativos desempeñaban muchas competencias que eran del más diverso orden y procedencia. El poder mismo descendía al conocimiento y resolución de los más triviales pormenores, mientras que eran soslayadas las más relevantes cuestiones de interés público. La jurisdicción, aunque identificada con tribunales especiales, se fraccionada y confiada a una diversidad de depositarios que la desempeñaban más con aislamiento que con independencia.

Para asegurar la aplicación de los principios del Estado de derecho se tenía que separar a la jurisdicción y la administración, pero la tarea no fue sencilla aunque solamente se visualizara desde el aspecto organizativo y funcional, porque el proceso de implementación jurisdiccional-administrativo estaba enraizado tanto en un comportamiento burocrático ancestral, como en el *modus operandi* de los cuerpos administrativos y judiciales de larga existencia.

Tal desvinculación sería mutuamente provechosa para la jurisdicción y la administración. En lo que toca a ésta, durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal al sistema de Secretarías de Estado y del Despacho, divorciándose gradualmente lo jurisdiccional y administrativo como procesos de implementación diversos.

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria bajo el influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la dissociación entre administración y jurisdicción, que es más visible en 1571, cuando los negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes y los pleitos*.³

Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que el proceso fue facilitado por la administración pública, que se había circunscrito a las actividades propiamente ejecutivas de dichos regímenes y especializado a sus organizaciones en ramas peculiares de acción. De este modo, además de los ministerios propios de lo exterior, interior, guerra y hacienda, en España emergió el Ministerio de Gracia y Justicia.⁴

² González, op. cit., pp. 14-15.

⁴ D. P. de M. y J., *La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Destrucción de las Secretarías del Despacho Universal*. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo IV, Madrid, 1976, p. 1178.

La anatomía de este suceso es la compleja disección que obró entre la policía y la justicia, bajo los regímenes del despotismo ilustrado europeo. La policía se identificó gradualmente con toda la administración interior del Estado, acotando sus fronteras con mayor nitidez ante la justicia, tal como se transluce en la obra por la cual, en Alemania, la materia administrativa quedó identificada, definida y conceptuada científicamente: *Elementos Generales de Policía*, de Juan Enrique von Justi.⁵ Aquí, el citado autor explicó lo siguiente:

Se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas".

Por su parte, señaló que "el objeto que se propone la administración de justicia, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado".⁶

En suma, von Justi discernía que

"el mantenimiento de la justicia (...) pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanen".⁷

A raíz de la irrupción de los regímenes constitucionales, la policía fue abandonada a favor del término administración pública, pero ésta continuó ceñida a las materias del orden interno del Estado, abarcando a la seguridad interior en aquellos aspectos en los cuales los asuntos no fueran de tal gravedad, que pusieran en peligro al Estado. La policía, sin embargo, ya se había abocado, como nos lo hace ver von Justi, a decidir sobre las disputas que se suscitaban entre la diferentes comunidades y gremios, impedir que se insultaran o usur-

⁵ Justi, Juan Enrique Gotlob dc, *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. pp. 173. La versión alemana original lleva por título: *Grundsätze der Polizeywissenschaft*. Göttingen, im Berlang der Wittwe Bandenhoef. 1782 (1756).

⁶ *Ibid.* pp. 1, 170-171 y 173.

⁷ *Ibid.*

paran los unos con los otros, y castigar las contravenciones a los reglamentos que conservaban la convivencia cívica. Hoy en día, los Ministerios de Gobernación o de lo Interior, atienden tanto los asuntos de alta política, como propiamente los problemas de seguridad interna antaño asignados a la policía junto con otras materias, pero ahora identificada con esa seguridad interior y ceñida a ella.

Hacia el último cuarto del siglo XIX la administración ya contrastaba nítidamente con la jurisdicción, pues como lo explató un pensador, "la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa; ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil".⁸ A medida que se desarrolla el Estado de derecho, la desvinculación entre administración y jurisdicción se va afirmando.⁹ El resultado de este proceso fue la unificación de la impartición de la justicia dentro de un solo poder, cuya organización ha comprendido a un conjunto de entidades de origen histórico diverso.

La administración de justicia entraña una potestad pública de máxima jerarquía, pues la jurisdicción ha dejado de ser un ramo de la administración, transformándose en un poder público. Tal era la perspectiva de Montesquieu cuando afirmaba que el Poder Judicial debería ser una potestad invisible y nula, separado del control de una clase o una profesión.¹⁰ Pero se trata de un poder especial, porque no tiene una índole representativa, sino un papel funcional estratégico dentro del régimen político: fungir como depositario de lo que el Barón de Montesquieu y de la Brède concebía como el poder terrible de juzgar y que debe ser suficientemente institucionalizado para evitar su filiación corporativa.

Bajo las nuevas circunstancias, la herencia administrativa absolutista fue usufructuada por los gobiernos constitucionales, pues la jurisdicción se había elevado desde su modesta condición administrativa hasta el estatuto de poder público, y los tratos del Poder Ejecutivo con ella eran muy distintos. Este Poder había cedido la jurisdicción por mandato popular, a cambio de monopolizar a la administración pública, y estaba obligado a atender el sustento gerencial del Poder Judicial cuya encomienda única y principal era tan relevante que se plasmaba solamente en juzgar.

El complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un

⁸ Bluntschli, M., *La Politique*. Paris, Librairie Guillaumin. 1879, p. 301.

⁹ Beneyto, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Aguilar. Madrid, 1958, p. 557.

¹⁰ Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat), *El Espíritu de las Leyes*. Edit. Porrúa. México, 1980 (1748), pp. 105 y 107.

parto difícil; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción.

La desvinculación entre administración y jurisdicción, y su ubicación en poderes independientes, implicó la especialización del Poder Ejecutivo para administrar y del Poder Judicial para juzgar. Un efecto sucedáneo fue la determinación de que cada uno de los poderes que integran al régimen político, ejercitaría una función especial en el conjunto del régimen, en la medida en que cada cual cumplía tareas distintas.

La administración de justicia

Corría la primera mitad del siglo XIX, cuando un experimentado funcionario público refiriéndose a la justicia, alegaba que ella “(...) debe ser el mayor objeto de la atención y solicitud del gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de los pueblos”.¹¹

La administración de justicia puede definirse de varios modos; por ejemplo, von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando que debe ayudar al orden y la tranquilidad de los súbditos evitando la violencia entre ellos. En contraste, el profesor Raúl Carrancá y Trujillo se refería a las cualidades que deben adornarla, pues administrar justicia requiere *competencia* en el sentido de que el derecho es una técnica fina al servicio de la convivencia humana; exige *probidad moral* porque el derecho es el fundamento de la justicia; reclama igualmente *capacidad laboriosa, expedición y eficacia*, porque una justicia tardía es “siempre injusticia”.¹²

También podemos abordarla por las materias que trata, tal como lo hace el profesor Héctor Fix-Zamudio en un lúcido trabajo sobre la administración de justicia, en el cual se trata a la formación de los juzgadores, la carrera judicial, los consejos de la magistratura, las deficiencias del proceso judicial, el costo de los mismos, los problemas de acceso a la justicia, y el papel del Ministerio Público y los abogados en dicha administración.¹³

¹¹ Sainz de Andino, Pedro, “Exposición sobre la Situación Política del Reino y medios de su Restauración” (1829). *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sainz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982, pp. 62-63.

¹² Carrancá y Trujillo, Raúl. “La Administración de Justicia”, México: *Cincuenta Años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III, pp. 147-148.

¹³ Fix Zamudio, Héctor, “La Administración de Justicia”. Varios autores: *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. UNAM, México, 1985 (1982), pp. 143-177.

El desarrollo de la categoría *Poder Judicial* y el concepto *administración de justicia* van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX. A pesar de este embarazo, dentro del Estado de derecho la administración de justicia se representa como un conjunto ordenado de entidades jurisdiccionales, cuya noción organizativa entraña la función específica de administrar justicia.¹⁴

Antonio Arrazola y sus colegas discernían que el concepto de *administración de justicia* debe ser visualizado en el doble plano de la teoría y la práctica:

En sentido teórico, es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico, expresa la acción e institución de los tribunales, establecidos para dar a cada uno su derecho. Lo primero conduce al examen del principio; lo segundo al del medio, esto es, al examen del Poder Judicial, y al de la institución de los tribunales".¹⁵

Uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursus honorum* de servicio público: la carrera judicial. En la mayor parte de los países se garantizó de tal modo la inamovilidad de los magistrados y jueces, que no podrán ser depuestos de sus empleos, tanto los temporales o perpetuos, y mediando causa legalmente probada y sentenciada; ni tampoco suspendidos, sino por acusación legalmente fundada.

Un método adecuado para dar mayor precisión conceptual a la administración de justicia como lo propone Alejandro Oliván, consiste en invocar la distinción entre administración y jurisdicción por cuanto acciones.¹⁶ De la diferencia de las relaciones de los individuos entre sí, y entre ellos y la sociedad, brotan las dos grandes divisiones que explican la competencia del Poder Ejecutivo, por un lado, y del Poder Judicial, por el otro. La primera se refiere a la acción ejercitada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la sociedad, la segunda al espacio de la acción que juzga y aplica la ley en los casos particulares.¹⁷

¹⁴ Beneyto, *op. cit.*, p. 558.

¹⁵ Arrazola y otros, *op. cit.*, p. 625.

¹⁶ Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública con Relación a España*. Biblioteca de Educación. Boix Editor, Madrid, 1843, p. 533.

¹⁷ *Ibid.*, p. 536.

Oliván explicó que la administración de justicia interviene declarando y sancionando los derechos que no admiten discusión, pero tampoco la contienda, y que requieren de la mediación de su fallo para que causen un efecto en la sociedad para que los asuntos sociales marchen en armonía. Ella se interpone y decide entre las cuestiones que se consideren dudosas y difíciles, que pueden suscitar pretensiones encontradas de los individuos, y resuelve sobre lo más justo o lo que está conforme aquella pauta inmutable que le ofrece la ley. Para que las leyes broten de la esfera relativa a las máximas y las teorías, precisan ser puestas en acción. En este sentido, la ley es al derecho lo que la ejecución es al hecho, y en tanto que la ley determina la acción, ésta pone de su parte las luces de la experiencia, y así se relacionan la teoría y la práctica.¹⁸

Como el hecho es una consecuencia, y fluye conforme al derecho, que es el principio, ella debe ser precisa y plenamente comprendida tanto por los funcionarios dedicados a ejecutarla, como por todos los individuos a quienes señale las obligaciones.

El servicio público de justicia

El concepto de administración de justicia inspira la idea que por la fuerza del hábito y la naturaleza de los hechos conexos, suscita la imagen del juez o del tribunal, así como de los demandantes y los acusadores, de los acusados y los demandados.¹⁹ Esta imagen se extiende a la jurisdicción, al juicio, al procedimiento, a la sentencia y a otras cuestiones similares. Para traducir esa imagen en conceptos unívocos, hay que definir con precisión el término referido, diferenciando dentro de su seno lo *jurisdiccional* y lo que, desde el ángulo jurídico, se entiende por lo "administrativo".

Dentro de la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales han sido desempeñadas por entes que pertenecen a poderes distintos, y la administración de justicia tiende a identificarse con la jurisdicción, quedando una figura residual, "meramente administrativa", de las labores de gestión interior. Para dotar a estas labores de una noción conceptual adecuada, José Manuel Canales Aliende ha sugerido que se denominen *servi-*

¹⁸ *Ibid.*, pp. 127-134.

¹⁹ Canales Aliende, José Manuel, "La Administración de la Justicia: hacia una Visión Gerencial del Servicio Público de la Justicia". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 73, julio-septiembre de 1991, p. 213.

cio público de justicia, término que define solamente los aspectos gerenciales. El servicio público de justicia implica únicamente a la administración de personal, y la gestión de recursos materiales, financieros e informáticos.

La idea de servicio tiende a incorporarse a la nomenclatura conceptual jurídica con mucho vigor. Su utilidad es promisoria, incluso desde el ángulo económico, pues como lo explica Héctor-Fix Fierro, "la administración de justicia, específicamente, constituye, en términos económicos, un servicio cuya oferta no es posible aumentar ilimitadamente (...)"²⁰. Dentro de una perspectiva institucional, el servicio público de justicia acerca a la justicia a un significado muy novedoso, definiéndose como el marco dentro del cual se dirimen los conflictos por medio del recurso real o potencial del derecho. Por ejemplo, la justicia civil ofrece opciones *dentro o fuera* de la misma, colaborando a descargar de peso a la administración de justicia. En otro caso, toca a la policía, las oficinas de la administración pública o las corporaciones ciudadanas y sociales, contribuir a la solución de conflictos.

La administración de justicia puede conceptualizar adecuadamente su alcance y los medios de su acción, es decir, el *Qué* y el *Cómo*: "el *Qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador (...) para realizar sus tareas. El *Cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo con los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos".²¹ El *Qué* se refiere a los aspectos sustantivos de la acción judicial, es decir, la impartición de justicia; en tanto que el *Cómo* relata los procedimientos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios judiciales, es decir, se refieren a lo que Canales Aliende denomina *servicio público de justicia*.²²

La administración de justicia ha ingresado al estudio comparado de las organizaciones, junto con otras corporaciones públicas con las cuales comparte similitudes y tiene inocultables diferencias. Fix-Fierro ha puesto en cuestionamiento la identidad organizativa de la administración de justicia, y los modelos organizativos piramidales y ritualistas, por ser ajenos a la sana flexibilidad que entraña una justicia eficiente fundada en el orden jurídico.²³ En la administración de justicia imperan los criterios profesionales, además de

²⁰ Fix-Fierro, Héctor, *La Eficiencia de la Justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Las cursivas son del original. México, 1995, pp. 24, 37 y 59-60.

²¹ Dimock, Marshall, "The Study of Administration". *American Political Science Review*. Vol. 31, Estados Unidos, 1937. p. 31.

²² Ridley, F.F. "Public Administration: Cause for Discontent". Londres, *Public Administration*. Vol. 50. 1972. p. 21.

²³ Fix Fierro, op. cit., pp. 32-33.

los planos organizativo y administrativo, integrando una trípode que reseña su esencia como todo un género con el cual contrasta la administración pública inevitablemente burocrática y jerárquica.

Como otros géneros de administración, la administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales.²⁴ Estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuya finalidad es el mantenimiento y operación de la organización misma. Así definidas, las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al organismo: el Poder Judicial. En contraste, las actividades institucionales en la administración de justicia son las referentes a seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Estas actividades encarnan la noción del servicio público de justicia ya referido y son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

Como cualquier acción del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia entrañan una *Policy*, o más precisamente una *Policy judicial*, que constituye la participación de un conjunto diverso de protagonistas e instituciones.²⁵ La índole de la *Policy* no se agota en la pluralidad de participantes, sino en su carácter fragmentario, cuya implementación implica un proceso de ensamblaje de alta complejidad que es conflictivo y está signado por ambigüedades, paradojas, desvíos, disyuntiva, bloqueos, retardos, inconclusiones y otros ingredientes perturbadores.

La implementación en la administración de justicia está transformándose gradualmente debido a su complejidad creciente, además del impulso de la democratización mundial. Un buen ejemplo lo representa España donde existe el Consejo General del Poder Judicial, que también desempeña actividades institucionales, y que tiene como objeto fortificar la independencia de este poder frente a los otros dos Poderes del Estado español. En México se estableció el Consejo de la Judicatura Federal con propósito el desempeño de las acti-

²⁴ Willoughby, W.F., "The Science of Public Administration". En John Mathews and James Hart (Eds.), *Essays in Political Science*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

²⁵ Canales Aliende, *op. cit.*, pp. 216-220.

vidades institucionales de la administración judicial, antaño encomendadas a la extinta Secretaría de Justicia. El Consejo constituye una entidad organizativa de implementación que ha sido sumada al proceso del servicio público de justicia.

El desempeño de las actividades inherentes a la administración de justicia implican un ejercicio profesional de alta complejidad, que tradicionalmente ha reclamado el concurso de los abogados como miembros de la carrera judicial. Esta misma, en atención a la complejidad referida, así como al imperativo del proceso de implementación continua de la administración de justicia, constituye uno de los campos de profesionalización del servicio público más antiguos.

La carrera judicial

Tal como lo hemos podido constatar páginas atrás, los negocios propios de la administración de justicia han contado, de antiguo, con el desarrollo de una carrera similar a las propias de la administración pública y la diplomacia. E igual que ellas, la carrera judicial es antigua, prestigiosa y muy desarrollada.

Capítulos atrás tuvimos ocasión de analizar la antigüedad de los sistemas de ingreso y selección de la carrera judicial en Alemania, desde el siglo XVIII. No tan antigua, pero sí con muchos años de existencia, la carrera judicial española se remonta a mediados del siglo XIX. Hagamos una breve referencia histórica e inmediatamente entremos a la organización de la carrera judicial tomando como referencia esencial el caso español.

Hoy en día, la carrera judicial ya no se explora solamente desde el punto de vista de los medios más adecuados para seleccionar y formar a los jueces, sino a partir de la perspectiva económica, organizativa y administrativa. Esto obedece, principalmente, a que el desempeño de los juzgadores entraña el concepto de servicio público de justicia. Tal como lo advirtió un autor, "dicha carrera constituye, antes que nada, una forma de administración y organización del estatuto profesional de los juzgadores y otros funcionarios judiciales, y así se reconoce explícitamente incluso en algunos cuerpos legislativos. Si bien presenta peculiaridades propias, dicho estatuto es semejante al de otros fun-

cionarios públicos, sobre todo en aquellos países donde éstos ingresan en la administración pública para seguir dentro de ella una carrera formal".²⁶

Uno de los motivos que dieron vida a la carrera judicial en el mundo, y que constituye la esencia de su naturaleza, es la necesidad de la independencia de los juzgadores. Se trata de un principio político que atañe por igual a los jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis en la mayoría de las constituciones de los países democráticos.²⁷ De manera similar a los servidores públicos de lo interior y lo exterior, ese principio requiere un estatuto jurídico especial que otorgue las garantías de desempeño. Los jueces y magistrados deben contar con determinadas garantías, que aseguren que el ejercicio de su función estará sometido únicamente al imperio de la ley.

En los países en los cuales existe la carrera judicial, la selección y promoción de los jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial. Siendo así, en la carrera predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre aquellos otros debidos al favor, la influencia política y las clientelas.

Es indudable que la carrera judicial coadyuva a alcanzar mayor grado de independencia judicial, como es observable en países como Chile, donde se logró recientemente que la judicatura estuviera aislada de los asuntos políticos.²⁸ La independencia judicial, sin embargo, requiere un equilibrio con la noción de responsabilidad pública, tal como lo observaremos al final de este capítulo.

La selección y promoción de los jueces está fundada en la formación profesional, que es necesaria porque un Estado debe contar con un servicio público de justicia preparado técnicamente y dotado con los conocimientos que faciliten lidiar los conflictos sociales sobre los que debe pronunciarse, pues tal es el origen de los litigios. Al efecto, el servidor público de justicia debe no solamente profundizar en las materias jurídicas, sino también en las ciencias sociales que facilitan interpretar la realidad social en función de la aplicación del ordenamiento jurídico. Igualmente, no debe ser ajeno a las

²⁶ FixFierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces". [Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996], p. 1.

²⁷ Castelló-Tárrega, Juan José Mari, "Preparación, Selección y Promoción de Jueces. Varios, *Justicia y Sociedad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, pp. 135-136.

²⁸ Correa Sutil, Jorge, "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, *Justicia y Sociedad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1994, p. 181.

técnicas de aplicación del derecho, tales como la persuasión jurídica y el análisis de *Policy*.

La formación es inherente al desempeño del juez, cuyas aptitudes personales, vocacionales y profesionales son así potenciadas. Un jurista advirtió lo siguiente: "la verdad es que se exige del juez una formación integral, que sea también un hombre culto y que asuma los valores y principios constitucionales".²⁹

Hay consenso sobre la idea que la formación debe ser exigida antes de la selección de los servidores públicos de la judicatura, así como sobre la necesidad de acentuar la exigencia de capacitación jurídica de los futuros jueces; y que se les imponga un período de aprendizaje práctico antes de ejercer la función. La controversia no existe por cuanto a esta necesidad, sino con referencia al procedimiento y los métodos de la formación de quienes ya se desempeñan en la función judicial.

Actualmente, la formación de los servidores públicos de justicia está siendo encomendada a los consejos de magistratura, desprendiéndose esta responsabilidad de los ministerios de justicia. En España, la formación judicial es una competencia del Consejo General del Poder Judicial, así como el perfeccionamiento de jueces y magistrados. Pero el proceso de formación está separado de la selección, que corresponde al Ministerio de Justicia. Antaño, la estrategia de selección de los jueces y los magistrados, así como de otros servidores judiciales, era responsabilidad del Consejo.³⁰

En suma: "Todos los instrumentos modernos para la preparación, selección y nombramiento de los jueces, tienen su culminación, al menos dentro de la tradición del derecho continental europeo, en la llamada carrera judicial, estrechamente vinculada a la estabilidad de los miembros de la judicatura, que consiste en el ingreso y la promoción de funcionarios judiciales a través de exámenes de oposición y concursos de méritos que han permitido la formación de una clase judicial de gran prestigio en los países europeos, y que ahora se combina con la posibilidad del ingreso excepcional de otros profesionales jurídicos en los grados más elevados de la propia magistratura, para evitar la formación de una casta cerrada".³¹

²⁹ Castelló, *op. cit.*, p. 42.

³⁰ *Ibid.*, p. 143.

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, "La Administración de Justicia". Bustamante E. Jorge et al. *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. Miguel Ángel Porrua, México, 1985, p. 154.

Organización de la carrera judicial

España es profesante del modelo continental europeo, que concibe al juez con el carácter profesional y de funcionario público. Igualmente, como en otros países europeos, la independencia es el elemento diferencial que le distingue de los servidores de la administración pública, pues “los jueces y magistrados españoles se integran en un *cuerpo o carrera administrativa*, que recibe la denominación de ‘carrera judicial’, dentro de la cual se desarrolla toda su vida profesional”.³²

La administración de justicia constituye el desempeño de una función del Estado: la función jurisdiccional, que se implementa a través de los juzgados y los tribunales, y es ejercida por jueces y magistrados que constituyen la carrera judicial. Ella consta de tres categorías: magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces, y están relacionados en el escalafón de la carrera por medio de orden estricto de antigüedad. El escalafón comprende una especie de censo funcional donde consta el destino del servidor judicial, año de nacimiento, y tiempo de servicios prestados en la carrera y en la categoría. El escalafón se confecciona cada tres años, actualizándose anualmente.³³

La carrera judicial española se remonta a octubre de 1840, cuando fue establecida para hacer que la administración de justicia protegiera efectivamente la seguridad personal, la propiedad y otros derechos individuales. Uno de los fundamentos que le dio vida fue garantizar la independencia judicial, a través de la inamovilidad de jueces y magistrados. En el decreto respectivo se estableció que los servidores judiciales que se encontraran ejercitando cargos en la administración de justicia, fueran perpetuos o temporales, permanecerían en los mismos y no fueran depuestos salvo por sentencia ejecutoria.³⁴ Tampoco serían suspendidos, salvo por orden judicial o disposición real con motivos fundados.

El ingreso a la carrera judicial

El ingreso a la carrera judicial en España se realiza a través de medios generales y medios especiales. Los medios generales, como ocurre con los

³² *Ibid.* p. 144. El énfasis es nuestro.

³³ *Ibid.* p. 145.

³⁴ “Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces”, de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. *La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870)*. Editorial Civitas, Madrid, 1991, pp. 286-287.

servidores de la administración pública y la diplomacia, comprenden la oposición libre y el ingreso por concurso de méritos. A través del primero se accede única y exclusivamente por la categoría de juez, en tanto que por el segundo se ingresa tanto por la categoría de juez, como de magistrado.

El ingreso a través de la oposición libre no solamente es el medio principal, sino el que la tradición valida. El ingreso por concurso de méritos, por su parte, fue recientemente introducido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero existen antecedentes en la Península. "La oposición ha sido un sistema habitual en España, para acceder a la administración pública".³⁵ Por cuanto a la administración de justicia, consiste igualmente en la realización de pruebas que demuestren la suficiencia de los conocimientos jurídicos del candidato según un programa establecido. Es usual que se complemente con la resolución de algún caso práctico o la emisión de un dictamen. Este procedimiento de ingreso a la judicatura, que fue establecido por medio del decreto de diciembre 22 de 1902, sustituyó a un sistema de selección de los jueces hecha directamente por los gobiernos españoles en turno.

La oposición no viabiliza libre y directamente el ejercicio de la función judicial, pues el candidato, luego de haber surgido vencedor, debe ingresar al Centro de Estudios Judiciales para realizar un curso y prácticas en un órgano judicial. Una vez aprobado el curso y las prácticas, son nombrados como jueces por el Consejo General del Poder Judicial según la precedencia hecha por dicho Centro. Por su parte, quienes no lo aprueben pueden repetir el curso siguiente; pero si no lo superan quedan definitivamente excluidos de la expectativa de ingreso en la carrera judicial.

La oposición libre es administrada por el Ministerio de Justicia, no por el Consejo General del Poder Judicial, que es la institución que efectúa la convocatoria y aprueba las normas que rigen el acceso al Centro de Estudios Judiciales, así como los ejercicios y programas establecidos. Al respecto, el Consejo solamente está facultado para externar su opinión, igual que el propio Centro, que constituye un organismo que depende del Ministerio de Justicia. El sínodo que juzga el resultado de la oposición está encabezado por el presidente del Tribunal Supremo, o un magistrado del Tribunal Supremo en quien delegue, en tanto que un magistrado, un fiscal, dos catedráticos de universidad, un abogado en ejercicio fungen como vocales. Un letrado del Estado labora como secretario del sínodo.

³⁵ Castelló, *op. cit.*, p. 147.

En el ingreso por concurso hay que distinguir entre el *turno tercero* y *turno cuarto*. Al turno tercero se llama de tal modo, porque en las convocatorias de oposición libre se reserva una tercera parte de las plazas para ser cubiertas por concurso de méritos. En este caso, se trata de juristas de reconocida competencia cuyo ejercicio profesional tiene un mínimo de seis años. De manera similar a la oposición libre, no se accede directamente a la carrera judicial, sino por intermedio del Centro de Estudios Judiciales.³⁶

Por su parte, a través del turno cuarto se accede directamente a la categoría de magistrado, pero no de juez. Se denomina así porque de cada cuatro vacantes existentes en la categoría de magistrado, una es cubierta por concurso de méritos. Como el caso anterior, los beneficiados son juristas de reconocida competencia, pero con más de diez años de ejercicio profesional. El turno cuarto no requiere del ingreso al Centro de Estudios Judiciales, pues se ingresa directamente a la carrera judicial y se figura en el escalafón inmediatamente después del último magistrado que haya ascendido a esta categoría. Este sistema de ingreso está, como en el caso de la oposición libre y el tercer turno, a cargo del Ministerio de Justicia que aprueba y publica las bases en que se graduará la puntuación de los méritos exigidos a los solicitantes.

Los méritos son los siguientes: título y grados académicos en las disciplinas jurídicas; años de servicio con relación a estas disciplinas; acreditación de cursos de especialización jurídica; presentación de ponencias, comunicaciones, memorias o trabajos similares en cursos o congresos de interés jurídico; publicaciones científicas jurídicas; y número y naturaleza de los asuntos que hubiera dirigido ante los juzgados o tribunales, dictámenes emitidos, asesamientos y servicios jurídicos prestados en el ejercicio de la abogacía.

Uno de los puntos de diferenciación más nítidos entre la carrera judicial, y las carreras administrativa y diplomática, consiste en la existencia de una variedad de formas especiales de ingreso en la primera. En España, hay medios especiales de ingreso en la carrera judicial que permiten el acceso directo al Tribunal Supremo y a las salas de lo civil y de lo penal de los tribunales superiores de justicia.

El sistema es muy selectivo, principalmente en lo tocante al Tribunal Supremo, para cuyas salas, una de cada cinco vacantes se cubre con abogados y juristas de prestigio y reconocida competencia. En este caso, el desempeño de la actividad profesional debe ser mayor a veinte años y que se haya realizado

³⁶ *Ibid.*, p. 149.

preferentemente en la rama del derecho correspondiente al orden jurisdiccional de la sala del caso. Se trata así de un procedimiento de ingreso en la carrera judicial a través del cual se accede directamente al Tribunal Supremo. El jurista que haya ingresado de tal modo, accede al Tribunal sin pertenecer con anterioridad a la carrera judicial y se incorpora al escalafón ocupando el último puesto en la categoría de magistrados del Tribunal Supremo, pero se le reconoce el ejercicio profesional para todos los efectos de dicha carrera.³⁷

Los procesos de ingreso a la judicatura en los países latinoamericanos no son tan desarrollados como España. Esto obedece a la debilidad de su sistema escolar de formación judicial, pues una de las funciones primordiales que cumple una escuela judicial es que provee un mecanismo de selección objetivo, imparcial y adecuado para el ingreso a la carrera. Igualmente, es necesario que se garantice que quienes egresan de una escuela judicial tengan asegurado un lugar en la carrera o que cuenten con preferencia sobre los postulantes que no hayan cursado los estudios. En nuestros países, como ocurre en algunos casos por cuanto al servicio público, también existe una desvinculación entre las escuelas judiciales y la carrera. Un pensador señaló que "la experiencia de un posgrado realizado en Chile, frustró algunas vocaciones, pues precisamente no garantizó este objetivo. El más dramático de los casos en este sentido lo constituyó Venezuela, que luego de egresar algunas promociones desde la escuela judicial a las que la ley aseguraba una 'preferencia' para entrar a la carrera, terminó cerrando sus puertas por no poder garantizar a sus egresados el ingreso a la carrera".³⁸

En Francia, de manera similar al caso español, la selección se realiza con miras al ingreso de un cuerpo de funcionarios de carrera. La selección de los juzgadores se hace entre los egresados de las escuelas de derecho que aprueben un examen general, establecido para incorporarse a cursos de especialización.³⁹ Una vez que egresaron, los novatos abogados constituyen la fuente de reclutamiento de los jueces. El ingreso de magistrados se realiza también entre los miembros de la carrera judicial, y al respecto se aquilata principalmente la antigüedad y la aptitud.

La selección de quienes fungirán como jueces se procesa de manera diferente en el Reino Unido, donde el *Lord Chancellor* la realiza entre los barristas

³⁷ *Ibid.*, p. 150.

³⁸ Correa, *op. cit.*, pp. 177-178.

³⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Cuadernos para la Reforma de la Justicia. México, 1996, pp. 31-32.

que tienen más de cincuenta años de edad. En los Estados Unidos, merced al régimen federal vigente, existen diferencias por cuanto a la selección entre el ámbito estatal y el gobierno federal; en este último, el presidente de los Estados Unidos, el Departamento de Justicia, el *Committee on the Federal Judiciary de la American Bar Association*, así como los personajes políticos que pertenezcan al partido del presidente, son quienes ejercitan la selección. Sin embargo, no existen reglas preestablecidas que fijen los métodos de selección.⁴⁰

La designación de los servidores públicos en los países donde existe la carrera judicial, es hecha por los órganos de administración de justicia. Al respecto se toman como base los resultados de los exámenes de oposición, o bien, la valoración de méritos que realizan los establecidos al respecto. En el Reino Unido, la designación es una regia competencia que se realiza con la asesoría del *Lord Chancellor*, en tanto que en los Estados Unidos se barajan varias opciones: elección hecha por el electorado, como en Arkansas y Alabama; elección con intervención de los partidos políticos, tal como ocurre en Nuevo México; designación efectuada por el Jefe del Ejecutivo, pero con aprobación del Senado, tal como es propio de New Jersey y Maine, así como para los jueces federales; y nombramiento hecho por los propios tribunales, como es usual en Alaska y Louisiana.

Adscripción

La adscripción a las plazas que integran la carrera judicial en España, luego de que se realiza la oposición o el concurso, se hace cuando un juez o magistrado detenta la categoría correspondiente al órgano del caso y tenga el mejor puesto en el escalafón. Siguiendo la regla de la antigüedad, en ocasiones se exige también que el candidato reúna alguna otra condición para obtener determinadas plazas. En el caso de los juzgados de lo contencioso-administrativo y de lo social, tienen preferencia quienes, ocupando la categoría de magistrado especialista en el orden jurisdiccional respectivo, tienen el mejor puesto en el escalafón. Por su parte, en los juzgados de menores la provisión se hace con preferencia de quienes hayan cursado especialización en el Centro de Estudios Judiciales, y entre ellos, el que tenga mejor puesto en el escalafón.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Castelló, *op. cit.*, pp. 115-156.

En la administración de justicia la adscripción está acompañada generalmente de la estabilidad de cargo. Hoy en día, los regímenes jurídicos modernos se proponen garantizar que el juzgador no sea removido libremente del órgano judicial donde se desempeña y conserve el cargo por períodos previamente definidos. En aquellos países donde existe la carrera judicial, los nombramientos se efectúan con miras a cargos u órganos determinados, y se establece la promoción hacia puestos superiores. Sin embargo, también donde no existe la carrera, como en el Reino Unido y los Estados Unidos, la adscripción se hace de manera directa y en definitiva en un órgano jurisdiccional específico, es decir, no hay un *cursus honorem*.

La estabilidad es alcanzada de diversos modos. En los países donde existe la carrera judicial la permanencia está mezclada con los ingredientes propios de la promoción, toda vez que se establecen precisamente los mecanismos que pueden validar la pérdida de estabilidad. Otra opción es hacer la designación de modo vitalicio, como en los Estados Unidos; o realizar las designaciones para períodos específicos con el objeto de sujetar al funcionario judicial a ratificación, como en el Reino Unido; o bien, un nuevo nombramiento. Otro procedimiento que se ejerce en este país, es que el periodo de nombramiento debe ser ratificado por el Parlamento.⁴²

Promoción

La promoción de la categoría de juez a magistrado, en España, se realiza conforme a dos sistemas. El primero es por antigüedad: de cada cuatro vacantes existentes en la categoría de magistrado, dos se proveerán con los jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría, pero que hayan prestado tres años de servicios efectivos como jueces. El segundo corresponde a pruebas selectivas o de especialización: de las mismas cuatro vacantes, la tercera se proveerá por medio de pruebas selectivas y de especialización entre jueces que se hayan desempeñado por tres años de servicio efectivo.

Por su parte, los magistrados del Tribunal Supremo son libremente designados por el Consejo General del Poder Judicial entre miembros de la carrera judicial, así como entre abogados y juristas de prestigio.

⁴² Cossío, *op. cit.*, p. 34.

Formación y perfeccionamiento

La preparación de servidores públicos constituye, ante todo, un proceso social. Al efecto cuenta tanto el procedimiento escolar formal, como una cultura de trabajo profesional que se respira en una organización. La formación y el perfeccionamiento de jueces y magistrados constituye un proceso de aculturación dentro del propio ejercicio profesional, además de los procesos de educación formales. Sin embargo, como ocurre en Iberoamérica, con frecuencia existe una desvinculación entre la cultura social y el proceso escolar de formación. Un jurista apuntó que "en el caso venezolano, por ejemplo, se hizo un diseño de carrera judicial que resulta, en el papel, un modelo para muchos países. A él se acompañó el diseño de una escuela judicial. El intento de las normas no pudo, sin embargo, cambiar la realidad y la carrera judicial continuó fuertemente influida por criterios políticos y de clientelismo electoral. En este contexto, la Escuela Judicial preparó personal para entrar a la judicatura y perfeccionó a los que ya ejercían. Ni unas ni otras actividades fueron gravitantes a la hora de decidir los ingresos o los ascensos en el poder judicial. La Escuela Judicial terminó por entrar en una aguda crisis".⁴³

Hay países donde se exigen estudios de especialización posteriores a la licenciatura, o bien, basta el ejercicio de la abogacía para ingresar a la judicatura. En el segundo caso, es frecuente que el ingreso no pueda efectuarse sin examen previo ante los colegios de abogados, tal como se hace en los Estados Unidos. Un ejemplo de una adecuada selección es el *Plan Missouri*, establecido en esa entidad federativa estadounidense desde 1940, y que ha proliferado rápidamente en el país; otro ejemplo son las Comisiones de Selección Judicial que seleccionan a los candidatos a jueces federales y locales en Alemania, y que están integradas por jueces y miembros designados por los parlamentos.⁴⁴

Responsabilidades

Una de las ventajas que ofrece una carrera, sea administrativa, diplomática o judicial, es que garantiza el ejercicio de un sistema disciplinario eficiente sobre el servicio público. En lo tocante a la carrera judicial, la responsabilidad del

⁴³ Correa, *op. cit.*, p. 174.

⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 153.

servidor público constituye el establecimiento de los supuestos específicos y excluyentes a partir de los cuales se pueden determinar las penas a que haya lugar. En España, la responsabilidad puede ser penal, civil y disciplinaria, y es exigible por y ante los órganos de gobierno del Poder Judicial. En los Estados Unidos se ha garantizado que los jueces federales conserven el cargo en tanto su conducta sea la adecuada, lo mismo que en el Reino Unido.⁴⁵

Modelo administrativo de carrera judicial

La carrera judicial constituye un *cursus honorum* peculiar. No obstante, es muy semejante a la carrera administrativa y comparte con ella características comunes. Héctor Fix-Fierro la denomina *modelo administrativo de la carrera judicial*.

Un modelo de carrera judicial, que contrasta con la tradición jurídica angloamericana donde no ha sido establecida, permite entender la existencia de un paradigma de carrera común a numerosos países que se nutren de la tradición jurídica europea continental. La base del modelo lo constituye una concepción de la función judicial y su relación con la ley "administrativa" o "burocrática".⁴⁶ El modelo de carrera judicial ha sido desarrollado en un gran número de países desde la segunda mitad del siglo XX, debido a la importancia creciente del papel de los tribunales en las sociedades contemporáneas. Esto ha provocado la doble necesidad de autonomía de la función judicial y el establecimiento de los mecanismos más adecuados para asegurar su ejercicio responsable.

"En la mayoría de los países que forman parte de la familia jurídica europea continental, el juez se ha considerado tradicionalmente un *funcionario público* que sigue una carrera (la carrera judicial) dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública. En consecuencia, los mecanismos y criterios de ingreso a la función judicial, que normalmente ocurre al finalizar los estudios jurídicos a través de alguna forma de concurso, así como los de promoción, son *esencialmente de tipo administrativo*, tales como la homogeneidad, la antigüedad, el mérito, la disciplina, etcétera, y

⁴⁵ Cossío, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁶ FixFierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces", pp. 2-12.

tradicionalmente han estado a cargo de un órgano del ejecutivo, la Secretaría o Ministerio de Justicia, o bien, de los órganos judiciales supremos, que con frecuencia los han aplicado de manera más o menos discrecional o de acuerdo con reglas informales. Por todo ello, se ha denominado 'burocrático' a este modelo de la función judicial".⁴⁷ Tal es la razón por la cual ha existido tradicionalmente la dificultad de identificar profesionalmente a los jueces, así como definir la especificidad de la actividad jurisdiccional ante otras actividades de la administración pública. El modelo románico europeo, igualmente, distingue la carrera judicial y la carrera forense, separando los campos de desempeño del juzgador y el abogado.

En contraste con el mundo continental europeo, el modelo judicial basado en la tradición jurídica angloamericana, particularmente en el Reino Unido y los Estados Unidos, no concibe al juez como un funcionario público, pues se considera a la judicatura como la continuación de la profesión forense. Este paradigma alterno se denomina modelo *profesional*. En ambos países los jueces son normalmente seleccionados entre abogados sobresalientes, que conciben ocupar un cargo en la judicatura como la culminación de su carrera profesional.

En la medida en que en el Reino Unido y los Estados Unidos no existe la carrera judicial, los ascensos en el seno de la institución judicial obedecen a nuevos nombramientos, no al desarrollo de una "carrera en sentido administrativo". La formación profesional previa al cargo en la judicatura no se realiza a través de una escuela judicial, sino por medio del ejercicio de la abogacía. Esta peculiar condición de los juzgadores ha producido efectos sociales igualmente propios, tanto en la sociedad en su conjunto, como en las instituciones judiciales angloamericanas. "Debido a que los jueces desempeñan un importante papel en la creación del derecho, se convierten en los personajes destacados, y con identidad propia, de la vida jurídica y, en ocasiones, de la vida social".⁴⁸

Hay, pues, una enorme distancia institucional entre la tradición anglosajona y la continental, que ha propiciado la inexistencia de la carrera judicial en la primera y su desarrollo dentro de la segunda. Con respecto a la carrera judicial con fundamento románico, a su favor obró la relación existente entre la legislación y función Judicial; es decir, la *actitud del juez ante la ley*. Según

⁴⁷ *Ibid.*, p. 3. El énfasis es nuestro.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 4.

el legado histórico de la Revolución Francesa, el juez está subordinado al legislador a través de la ley, toda vez que este último encarna la voluntad general y la ley es su manifestación obligatoria: el juez solamente es *la boca que pronuncia las palabras de la ley*. "En todo caso, el juez debe limitarse a buscar y descubrir la intención del legislador, partiendo del supuesto de que tanto éste como el producto de su voluntad, la ley, son racionales".⁴⁹

La abogacía, por su parte, constituye una profesión liberal separada de la judicatura, de modo que su especialización y entrenamiento específico para fungir como juzgador se brinda frecuentemente dentro de una institución judicial, luego de concluida la enseñanza universitaria. La administración de la carrera judicial está a cargo de una dependencia del Poder Ejecutivo, cuyas facultades están enriquecidas por la potestad de proponer los nombramientos de los juzgadores. Esta práctica ha variado recientemente a partir de la aparición de los consejos de judicatura, que actúan dentro de una organización judicial unificada, racionalizada y jerarquizada.

Hoy en día, la carrera judicial está caracterizada, además de lo señalado, por haberse formalizado las leyes que contienen las reglas de organización y operación de la carrera, incluso constitucionalmente. Se requiere el conocimiento y la capacidad profesionales como divisas del ingreso y la promoción, a través de los concursos de oposición. Han sido establecidas escuelas judiciales para la formación y perfeccionamiento de jueces y servidores públicos judiciales, y se ha brindado espacio en la administración de la carrera judicial a los profesantes del derecho que no son jueces. Finalmente, se debe destacar que existen espacios reservados para el ingreso lateral en la judicatura, para profesionales distinguidos que no se han iniciado en la carrera judicial. Tal como es perceptible, "las transformaciones del poder judicial en las sociedades contemporáneas ha aproximado entre sí los modelos de función judicial de los que hemos hablado. Puede decirse que esto se traduce en la 'profesionalización' de la función judicial del modelo continental europeo y en la 'burocratización' del modelo angloamericano".⁵⁰

La exposición de Héctor Fix-Fierro sobre la carrera judicial, cuyo resultado es la asimilación mutua de dos modelos, expresa nítidamente una realidad contemporánea: que la globalización mundial está generando efectos emulativos, que invitan al aprendizaje mutuo de realidades tradicionalmente diversas,

⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 10.

aisladas y refractarias, pero que pueden abreviar y nutrirse del contacto y la proximidad.

La judicatura federal estadounidense fundó en 1967 el Centro Judicial Federal para ejercitarse tareas de investigación y capacitación, de manera similar a como lo hacen las escuelas judiciales de la Europa continental y se están creando en Iberoamérica. En Gran Bretaña, renuente de antiguo a escuela judicial, desde 1979 cuenta con la Junta de Estudios Judiciales (*Judicial Studies Board*), un plantel dedicado a la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales. "En suma, de las breves observaciones anteriores podemos concluir que si bien en los principales países pertenecientes a la tradición jurídica angloamericana no existe todavía la carrera judicial en sentido integral, hay vestigios, elementos y tendencias que se aproximan a ella en los términos de la definición que hemos dado: como organización y administración formales del estatuto profesional de los jueces".⁵¹

⁵¹ *Ibid.*, p. 12.

CAPÍTULO XXXI

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Fiel a la tradición de tenuencia a la profesionalización del servicio público, México tampoco se abrió tempranamente al establecimiento de la carrera judicial. Dentro de la literatura jurídica mexicana de este siglo XX, muchas páginas han estado destinadas a demandar la institución de la carrera judicial. Esta exigencia ha sido tal, que tuvo grandes alcances sociales hacia mediados de los años 50. En esta época, el periódico *El Universal* realizó una encuesta sobre el estado de la administración de justicia que tocó de lleno la situación de los juzgadores. Uno de los encuestados era entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia, se trató de Teófilo Olea Leyva, quien defendió la inamovilidad de los jueces como una conquista y como un medio de mejoría de la administración de justicia.¹

Sin embargo, quizá el diagnóstico más nítido sobre el estado de la administración de justicia por efecto de la ausencia de la carrera judicial, se realizó en los años 60 a través de los seminarios organizados por el Colegio de Abogados. Aunque los debates y propuestas estaban encaminadas a demostrar la necesidad de restablecer a la Secretaría de Justicia para mejorar el funcionamiento del sistema jurisdiccional, frecuentemente se destacó la necesidad de crear a la carrera judicial.

¹ Couto, Ricardo, "Creación de un Organismo Especial a manera de Secretaría de Justicia". *El Universal*. México, julio 9 de 1950.

Situación del servicio público de justicia en el siglo XIX

El México decimonónico que conoció la gradual extinción de la carrera administrativa y el lento desarrollo de la carrera del servicio exterior durante el siglo XIX, sin embargo, presenció el origen y desenvolvimiento del servicio público de justicia aunque en ocasiones sumamente lastimoso.

Una vez que el país alcanzó la Independencia, la labor primigenia de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue dar vida a la administración de justicia. En 1821 comenzó por proveer de recursos a los jueces y escribanos, velar por sus sueldos y cuidar de su conducta; pero casi no había unos ni otros, estaban mal pagados e inclusive algunos de ellos ni sueldo tenían.²

Muy limitada desde un principio para innovar a la organización judicial heredada por la Colonia, dicha Secretaría fungió como una instancia de renovación de la justicia. En los pueblos la justicia no estaba impartida ni administrada adecuadamente porque los cargos de subdelegado, creados para hombres ilustrados, estaban en manos de personas impreparadas, y a veces ineptas y corruptas. El remedio adoptado fue dotar el cargo con sueldo suficiente en el nivel de los jueces de primera instancia. También faltaban escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se hallaba interrumpida. Sin embargo, a pesar de esta estrechez de posibilidades, la Secretaría estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a ocupar ese oficio.

Desde los inicios del México independiente, los titulares de Justicia y Negocios Eclesiásticos mostraron su insatisfacción por la demasía de oficiales y por los elevados los sueldos que devengaban. Habían hecho conciencia de la necesidad de multiplicar las plazas de los juzgadores y sus colaboradores, y sobre la mejoría de sus honorarios. Siguiendo esta tradición, Miguel Ramos Arizpe sugirió la creación de plazas de promotor fiscal en el Distrito Federal, para auxiliar a los jueces. Aquí, una vez que la administración de justicia había pasado del gobierno del Estado de México al gobierno federal, ésta seguía estando en manos de los antiguos jueces de letras como primera instancia, en tanto que la Suprema Corte de Justicia continuaba como segunda y tercera instancias.

La Suprema Corte de Justicia había sido creada por leyes del Congreso de agosto 27, y diciembre 4 y 23 de 1824, pero fue puesta en movimiento gra-

² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano. Oficina de Alejandro Valdés. 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6, México, 1822, pp. 4-10.*

dualmente hasta febrero 14, marzo 12 y mayo 13 de 1825; en tanto que los tribunales y juzgados de circuito y de distrito fueron establecidos en mayo 20 de 1826. Se nombraron a los ocho magistrados de los tribunales de justicia de la Federación y quedaron establecidos los promotores fiscales para la justicia del Distrito y territorios federales.³ La Suprema Corte continuó organizándose en febrero 14 de 1826, estableciéndose al efecto tres salas.⁴

Una labor principal de la Secretaría de Justicia en 1827, consistió en cen-sar y registrar en un expediente especial a los escribanos en el país, para determinar con exactitud su número y definir sus atribuciones, con objeto de fijar una mejor distribución según los requerimientos de la administración de justicia.

Posteriormente, debido a la persistencia del problema de demasia de los tribunales y juzgados, la Secretaría de Justicia volvió a recomendar su reducción para con el ahorro mejorar los emolumentos de quienes laboraban en el Poder Judicial.⁵ Una solicitud similar se refirió a la necesidad de cualificar el perfil de conveniencia de los asociados del juez de circuito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que les dieron vida. También se destacó el problema de candidatos a ocupar plazas en las zonas más alejadas del Distrito Federal, por falta de abogados que aspiraran a los cargos. El país no contaba siquiera con un adecuado código de procedimientos.

En 1834 la Suprema Corte de Justicia había rebasado las posibilidades de trabajo con la planta autorizada originalmente, que constaba de once ministros y un fiscal.⁶ Era menester una ampliación de su personal; pero, en tanto se nombraron suplentes para cubrir las faltas de los titulares, esto resultó negativo porque constitucionalmente se determinó la perpetuidad del cargo y su remoción sólo era posible conforme a derecho. En tal sentido, los suplentes fungían como meros comisionados y la Constitución prohibía que la ciudadanía fuera

³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828.* México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1º de 1828, pp. 3-5.

⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829.* México, Imprenta del Águila. 1829. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829, pp. 1-12.

⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832.* Imprenta del Águila. México, 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832, pp. 1-15.

⁶ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835.* Imprenta del Águila. México, 1835. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835, pp. 2 y 17.

juzgada por este tipo de cuerpos. La base de los principios constitutivos de la buena organización judicial, se encuentra en la independencia moral de los magistrados y la garantía de inamovilidad de cargo, de modo que tales suplentes estaban fuera de estas condiciones básicas.

La organización del servicio de escribanía continuaba en el mayor desarreglo y la justicia no contaba con su adecuada colaboración. No era mejor la organización de los tribunales, reestructurados bajo el gobierno centrista, cuyos deberes con relación a los Departamentos había provocado confusión. Como la Constitución ni una ley superior había señalado las reglas generales para los tribunales, se hacía necesaria una reforma que diera pauta a su organización adecuada. Esta organización debía partir de las diferencias de territorio, extensión y población, que distingüían a las partes de la República.⁷ La situación de los jueces, sin embargo, era la más preocupante por la dilación permanente del cobro de sus sueldos, que había derivado en situaciones tan dramáticas que algunos de ellos estaban en la miseria. Bajo estas circunstancias, muchos de ellos fueron presas de la corrupción y el cohecho. Uno de los problemas era que los juzgadores seguían expensados por el gobierno y el resultado fue, como lo hace notar el Secretario de Justicia de entonces, que la "carrera judicial sea una carrera de tormentos y miserias".⁸ Una buena administración de sueldos para los servidores públicos de justicia era sin duda imperiosa, y así lo sugirió la Secretaría.

Uno de los arreglos más importantes realizado en 1861 entrañó la supresión de las costas judiciales, que consistían en el pago hecho por los litigantes de su peculio. Una mejor organización fue introducida a los juzgados para suprimir este inconveniente, dotándolos de una planta integrada por un escribiente, un ejecutor y un comisario, a la cual poco después se sumó un escribano de diligencias, en tanto que los juzgados más ocupados fueron apoyados con tres empleados más en calidad de auxiliares.⁹

Uno de los acomodos más notables y de mayor empuje innovativo, fue la prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran libremente la aboga-

⁷ *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*. Imprenta del Águila. México. Firmada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5-25.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868*. Imprenta del Gobierno. México, 1868. Firmada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868, pp. 5-24.

cía al mismo tiempo. Con esta medida, los promotores fiscales, abogados de pobres, asesores, árbitros y demás funcionarios judiciales, quedaron obligados a desempeñar exclusivamente sus empleos. Este fue un paso adelante en la profesionalización del servicio público judicial.

Medidas similares se extendieron al desempeño de la profesión de agente de negocios, que además de la honradez para ejercitarse el cargo, se exigió la aptitud y la ilustración necesaria. La Secretaría de Justicia reglamentó la actividad de estos agentes y cuidó especialmente del debido desempeño de su profesión. El oficio de la notaría también fue reformado debido a que en los juzgados menores se hacía gran abuso de los litigantes y criminal granjería en su perjuicio, por medio de su distinción con respecto al cargo de actuario. La profesión de notario fue así retirada del aprendizaje autodidáctico y formada una verdadera carrera, extinguiéndose de paso ese lamentable legado colonial todavía vigente en 1868, que era la condición vendible de estos oficios. Además de que estos tratos mercantiles nunca dejaron recursos suficientes al Virreinato, provocaron males derivados para el interés público.

La situación del servicio público de justicia no varió mayormente en los años que siguieron, en lo tocante a la profesionalización de sus integrantes.

Efectos nocivos de la inexistencia de la carrera judicial

A mediados del siglo XX la justicia no era mejor que en la centuria precedente. Su administración estaba tan hondamente afectada por grandes problemas, que hicieron que Eugenio Ramos Bilderbeck se refiriera a ella como "inepta, estorbosa, lenta y no limpia".¹⁰ En primer lugar, el jurista destacó la insuficiencia del número de tribunales y la dificultad para crear otros, así como la falta de atribución de jurisdicciones en razón de materia y catencia, por cuanto a cuantías, de una adecuada distribución de competencias en asuntos del fuero común. Tampoco se contaba con locales, mobiliario y útiles convenientes, no había previsión de reformas oportunas en la legislación y existía la dificultad para obtener los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de las funciones judiciales.

¹⁰ Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia". *El Foro. Cuarta Época*, núm. 32, enero-marzo, México, 1961. p. 37.

Sin embargo, la mayor parte de los problemas tenía una relación directa con la organización del servicio público de justicia, donde estaba ausente el conocimiento efectivo de los jueces sobre los asuntos sujetos a resolución, ellos mismos habían sido nombrados sin un espíritu de superación, y se hallaban insuficientemente retribuidos y sin la esperanza de aumento salarial. No existía firmeza en los puestos judiciales ni la carrera judicial y faltaba la protección de los juzgadores y sus familias en casos de riesgos. Tampoco había libertad en el movimiento del personal público judicial y se carecía de responsabilidades objetivas de los juzgadores.

Cruzada a favor del establecimiento de la carrera judicial

Uno de los aspectos que fueron principalmente destacados por los juristas, se refirió a la falta de espíritu de superación con que se realizaban los nombramientos judiciales. Dichas nominaciones no obedecían a principios, sino a la casuística, y eran efectuados bajo circunstancias y eventualidades, sin apego a requisitos formales. Tampoco se hacían investigaciones sobre los antecedentes profesionales de los candidatos. Un problema más era la exigua remuneración percibida por quienes impartían la justicia.

Virgilio Domínguez explicó los nocivos efectos de esta situación:

¿Quién es el responsable del actual estado de cosas, que la Revolución no ha podido remediar a pesar de todos sus esfuerzos? ¿El Ejecutivo Federal? ¿Los jueces? ¿Los abogados? El fenómeno es tan complejo que para determinar sus causas tenemos que examinar antes tanto los factores impersonales como los personales del problema.¹¹

Los factores impersonales son los siguientes: en primer lugar, el crecimiento demográfico y económico del país, que ha ocasionado un aumento extraordinario en el número de litigios, para el cual los actuales juzgados son insuficientes. En segundo término, la pobreza del presupuesto del Poder Judicial, que le impide crear nuevos tribunales y llevar a la judicatura a los mejores hombres, por lo exiguo de los sueldos que se pagan.

¹¹ Domínguez, Virgilio, "Examen de Posibles Objecciones Respecto a una Secretaría de Justicia". *El Foro. Cuarta Época*, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, p. 87-88. El énfasis es nuestro.

Los factores personales son los siguientes: el Ejecutivo Federal que no asigna a la administración de justicia un presupuesto suficiente para hacer frente a sus necesidades. Nuevamente el Ejecutivo, porque al hacer las designaciones de los altos funcionarios judiciales, los nombra en ocasiones por razones de carácter político o de amistad, ingresando de esta manera a la judicatura los elementos indeseables.

Tal era la situación general de la justicia en México, donde la inexistencia de la carrera judicial había obedecido a la falta de continuidad de la inamovilidad de los juegadores. Entre 1917 y 1961 había sido patente la falta de voluntad gubernamental para estabilizar laboralmente a los juegadores y sentar en pie firme a la carrera judicial. Ramos Bilderbeck describe esta patética situación:

La inamovilidad, que considerada como una protección para la independencia de criterio de nuestros juegadores, se estableció en la Constitución de 1917 respecto a ministros, magistrados y jueces federales y para magistrados y jueces de primera instancia del Distrito y de los territorios, para a la cesación de funcionarios temporalmente nombrados surtir efectos a partir de 1923, solo duró cinco años, porque, en 1928, a virtud de reformas constitucionales respecto al cambio en el sistema de nombramientos se permitió hacer nuevos, de funcionarios que serían también teóricamente inamovibles, aunque expuestos ya, en atención a una de esas reformas, a la posibilidad —que aún subsiste— de la privación de sus cargos por razón de mala conducta.¹²

Esta nueva inamovilidad concluyó en 1934, año en el que, por reformas también constitucionales que establecían como período de duración en sus funciones el de seis años para todos los funcionarios antes inamovibles, se hizo otro nombramiento.

Concluidos los seis años, en 1940 se hicieron los consecuentes nombramientos, para durar seis años en sus puestos los nombrados. No tenían estos cuatro años en dichos puestos, cuando, en 1944, otra vez, por nueva reforma constitucional también, que volvió a establecer la inamovilidad, se hizo otro nombramiento general de funcionarios, el que de hecho resultó ratificatorio en buena parte, especialmente en lo federal.

¹² Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", p. 43-52. El énfasis en nuestro.

Habían pasado sólo seis años de esta inamovilidad, cuando a principios de 1951, a virtud de otra fácil reforma constitucional, que sólo reconoce como inamovibles a los ministros de la Suprema Corte, estableció como requisito de inamovilidad para los magistrados de circuito y jueces de distrito la de ser reelectos a los cuatro años de su nombramiento, y fijó como término de duración en sus funciones para los magistrados y jueces del fuero común el de seis años. Se hicieron nuevos nombramientos de todos los funcionarios cuyos cargos fueron afectados.

Hecha esta síntesis de las durabilidades en los cargos judiciales de 1917 a la fecha, se evidencia que durante cuarenta y cuatro años, a iniciativas todas presidenciales, hemos hecho sólo una serie de ensayos y experimentaciones al respecto de los cuales seguramente aún no hemos salido—, y esto sólo por la falta de un cuidadoso estudio sobre el particular y de un trazo firme de la ruta por seguir, los cuales sin la debida colaboración o ayudantía y, por sí solo, no puede hacer el Presidente de la República, todo con grave daño para la justicia misma, por cuanto al cambio de sistemas al respecto no sólo desilusiona y aún desprestigia a nuestros juzgadores, sino les distrae buena parte de su atención, por indiferentes que al respecto quieran ser.

Aparte de la inestabilidad en los puestos judiciales, existe la carencia de un sistema efectivo de ascensos. Aunque algo hay en lo federal, que no es lo efectivo que pudiera ser, no existe de hecho instituida para ambos fueros carrera judicial alguna mediante la cual pueda fundamentalmente esperarse un ascenso, no sólo en reconocimiento de méritos destacados sino en beneficio mismo de la justicia, y siguiéndose para ello cualesquier escalafones convenientes y aun la práctica de oposiciones para casos de competencia, todo en aprovechamiento de las mejores vocaciones y con la posibilidad de poder formarse así los mejores jueces.

El Estatuto Jurídico, ya incorporado hoy a la Constitución, asegura los derechos de los trabajadores del ramo judicial; pero por falta de toda fijación de las obligaciones correspondientes, obstaculiza de hecho a nuestros juzgadores para la buena selección y para remociones muchas veces convenientes, disminuyendo así, en buena parte, su responsabilidad.

Un aspecto descuidado referente a la carrera judicial, era la formación profesional de los juzgadores. Según el Colegio de Abogados, la Secretaría de

Justicia podría ser un apoyo de gran valor para el fortalecimiento de la abogacía en México, tanto en lo referente al ejercicio profesional, como a la formación académica de los hombres de leyes. Desempeñando este papel, cuidaría de la Biblioteca de ciencias sociales, y particularmente el acervo especializado en derecho, y llevaría la estadística judicial y técnico-jurídico en general. Impulsaría la educación jurídica ciudadana, burocrática y profesional, con el objeto de formar un amplio espíritu jurídico en los habitantes del país y promover o proponer cuanto sea conducente a ese fin, llevaría registro de escuelas profesionales de Derecho con datos concernientes a los estudios que en ellas se llevan, y la estadística de población de peritos en la Ciencia del Derecho y un control de datos salientes sobre ellos.¹³

Hacia los años sesenta se pensaba que esa institución de la administración pública podría propiciar el buen ejercicio profesional de los peritos en la ciencia del derecho, así como impulsar la constitución de asociaciones y de agrupaciones profesionales que tiendan a la superación en el ejercicio profesional de los citados peritos, y fomentar el establecimiento de institutos, laboratorios y organizaciones publicitarias y de cualquiera otra índole, que tiendan al impulso del derecho. La Secretaría de Justicia podría registrar los títulos cuando la ley los exigiera, de los candidatos a funcionarios o empleados judiciales, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio que deban designar el Presidente de la República u otras autoridades. Finalmente, estaría a cargo de fomentar congresos, conferencias y concursos jurídicos, así como relaciones nacionales e internacionales con toda clase de asociaciones o de agrupaciones, con referencia a la ciencia del derecho.

Virgilio Domínguez consideraba que la instauración de la Secretaría de Justicia procuraría el establecimiento de la carrera judicial, promoviendo la iniciativa legal correspondiente, y propondría una ley de jubilaciones y otros riesgos para el personal de la administración de justicia.¹⁴ La base de esta medida, sin embargo, sería establecer en definitiva la inamovilidad judicial:

La libertad e independencia de los jueces está protegida con la inamovilidad en el cargo, que concedida con respecto al Poder Judicial de la Federación, debe extenderse a todos los demás jueces. Es la inamovilidad en el cargo (...) la mejor garantía de la independencia de éstos frente

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Domínguez, *op. cit.*

al Poder Ejecutivo. Los abogados debemos luchar empeñosamente para que se extienda a los casos que no comprende aún.

El Art. 89 fracciones XVII y XVIII constitucional concede al Presidente de la República el derecho de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aún cuando la mayor parte de las veces se ha nombrado a personas honorables y competentes, en algunas ocasiones por razones de carácter político o de amistad, se ha designado a personas sin estas cualidades, las que han causado un gran daño al prestigio de la justicia.

El Art. 111 constitucional concede al Presidente de la República el derecho de pedir al Congreso de la Unión la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales que dicho precepto enumera (ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior y jueces del orden común). Salvo en muy pocos casos, el señor Presidente de la República no ha hecho uso de dicha facultad, no obstante que algunos funcionarios judiciales ameritan la aplicación de la sanción.

Es cierto que la gran mayoría de los jueces son personas honorables y competentes. Pero desgraciadamente existe una minoría de malos jueces, repartida en todas las jerarquías de la judicatura, que debió haber sido removida hace muchos años. Como no se ha hecho esto, dichos funcionarios judiciales se han convertido en eternos, sin que exista la mejor esperanza de que se les separe. La inamovilidad debe ir acompañada de la responsabilidad y nunca equipararse a la impunidad.

Mientras la inamovilidad es una bendición en un buen juez, porque le garantiza la estabilidad en su puesto y la independencia de su criterio, es una maldición en un mal juez, porque le concede una patente de corso para cometer desacatos impunemente, hasta la edad límite de 70 años. Si a un mal juez no se le remueve, sino se le deja indefinidamente en su puesto, la inamovilidad se convierte en una calamidad pública. Mientras que tratándose de un alto funcionario del Ejecutivo que fuera indeseable, el pueblo se consuela pensando que desempeñará su encargo sólo seis años; tratándose de un mal funcionario judicial inamovible.

La estabilidad judicial sin responsabilidad de cargo, sin un sistema promocional, en fin, sin carrera judicial, puede convertirse en un gran mal para la administración de justicia.

Otros juristas no eran coincidentes con Rarnos Bilderbeck y Virgilio Domínguez, con respecto a que debería existir una asociación genética entre el establecimiento de la carrera judicial y la Secretaría de Justicia. Ante los argumentos que sustentaban la conveniencia pública de una Secretaría de Justicia, existieron proposiciones discrepantes como la de Francisco Javier Gaxiola que, renuente a aceptar el establecimiento de esa dependencia de la administración pública, optaba solamente por la creación de la carrera judicial. He aquí sus palabras:

Nuestro esfuerzo tiende a realizar una necesidad nacional crónicamente insatisfecha: la de una recta y expedita administración de justicia; yo creo que tenemos los medios adecuados para realizarla si operan en la práctica nuestros sistemas a base de controles constitucionales automáticos. ¿Cuáles son ellos?

1º La inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que les da una garantía de independencia tan indispensable en un régimen como el nuestro 'donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución'.¹⁵

A este respecto, convendría propugnar:

- a) *El restablecimiento del principio de la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, derogada en el año 1951 y la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, tal como la establecía el artículo 99 de la Constitución.*
- b) *El establecimiento de la carrera judicial.*

2º Condición del funcionamiento normal de la inamovilidad, es el acierto en la designación de los funcionarios judiciales. El sistema vigente puede dar los resultados que se buscan:

¹⁵ Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la Creación de una Secretaría de Justicia". *El Foro. Cuarta Época*, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, pp. 76-77.

- a) Si el Presidente de la República, antes de hacer los nombramientos, oye obligatoriamente la opinión fundada de los Colegios de Abogados respecto a la capacidad e idoneidad de los propuestos.
- b) Si el Senado y la Cámara de Diputados dentro de sus respectivas competencias constitucionales, no se limitan a ratificar dócilmente los nombramientos hechos por el Ejecutivo, sino que reivindicando el ejercicio de su facultad constitucional y cuando proceda, niegan la ratificación.
- c) Si además del ejercicio prudente y no arbitrario de la facultad que al Presidente de la República concede el artículo 111 Constitucional; de la aplicación de la Ley de Responsabilidades y de los procedimientos represivos contra los funcionarios que delincan, se establecen procedimientos preventivos que garanticen la fe, la confianza en la seguridad y pureza de la función que es lo que más falta hace.

3º La designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito por la Suprema Corte de Justicia y de los jueces del fuero común por el Tribunal Superior de Justicia, oyendo —insisto— la opinión fundada de los Colegios de Abogados, y sin presiones políticas, sería garantía de independencia.

‘4º Si de acuerdo con la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones y tal como lo ha propuesto el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, la Secretaría de Educación Pública expida el reglamento que delimite el campo del ejercicio profesional del abogado y elimine la intervención de intermediarios carentes de conocimientos y de responsabilidad.

Con o sin la Secretaría de Justicia, muchos abogados pugnaban por que debería ser establecida la carrera judicial pues, sin duda, la estabilidad de cargo no solamente era insuficiente, sino hasta riesgosa.

Antecedentes jurídicos de la carrera judicial: 1917-1994

En el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917, se dispuso que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia, que permanecerían cuatro años en el cargo y no serían removidos sino a través de juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo. Derivadamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de noviembre de 1917 se estableció que tales nombramientos se harían por el

Pleno con mayoría absoluta de votos y que, igualmente, el Pleno podrá cambiar las adscripciones pero sin rebajar el sueldo o la categoría.¹⁶ Posteriormente, en agosto 20 de 1928 se reformó el párrafo primero del citado artículo 97 constitucional para suprimir del texto original con respecto al tiempo de permanencia y la garantía de estabilidad en el cargo de los jueces y magistrados. “Dicha reforma concedió al Presidente de la República la facultad de pedir al Congreso la destitución, por mala conducta, de ministros, magistrados y jueces”.¹⁷

Las reformas constitucionales de 1928 provocaron la alteración de la administración de justicia y, como resultado, la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de diciembre 11 de 1928.¹⁸ En esta disposición se ratificaron las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para nombrar a magistrados y jueces, conocer de sus renuncias, suspenderlos y consignarlos al Ministerio Público por la comisión de delitos oficiales; y readscribirlos sin reducción del sueldo o categoría. Hay que destacar que se estableció la inamovilidad de los magistrados y jueces que fueron ratificados o nombrados con fundamento en la reforma constitucional referida; por consiguiente, la separación de esos servidores públicos de justicia sólo era posible atendiendo lo establecido por el artículo 111 constitucional.¹⁹

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1934 ratificó los supuestos de la Ley de 1928: los jueces y magistrados fueron designados por períodos indefinidos y su remoción sólo podría ocurrir según lo dispuesto por el referido artículo 111 de la Constitución. En esta disposición, además, se estableció el sistema escalafonario primigenio en la administración de justicia para cubrir las vacantes de los jueces y los magistrados con base en el sistema de méritos. Al respecto, las vacantes serían cubiertas atendiendo la capacidad y aptitud del candidato, así como la relevancia de los servicios de interés general que desempeñara y la conducta observada en el ejercicio del cargo. Paralelamente se dispuso que, en caso de igualdad de circunstancias, se aquilataría especialmente el tipo de servicios prestados a la nación.²⁰ Complementariamente se

¹⁶ “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de noviembre 2 de 1917. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes. 1917.

¹⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Cuadernos para la Reforma de la Justicia. México, 1996, p. 46-49.

¹⁸ “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de diciembre 11 de 1928. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes. 1928.

¹⁹ Cossío, *op. cit.*, pp. 47-48.

²⁰ *Ibid.*, pp. 49-50.

instituyó la titularidad de cargo, que a partir de octubre 1º de 1934 disfrutarían tanto los jueces y como los magistrados. La titularidad estaría vigente en juzgados o tribunales específicos. No permaneció mucho tiempo esta trascendental medida, pues en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1936, suprimió la estabilidad de cargo de jueces y magistrados, disponiendo una permanencia de seis años, período en el cual sólo podrían ser removidos en términos del artículo 111 constitucional; sin embargo, se conservó el sistema escalafonario para cubrir las vacantes de jueces y magistrados.

La situación se conservó igual hasta mediados de los años ochenta, cuando en enero 10 de 1986 se estableció que las vacantes de magistrados y jueces fueran asignadas con base en la capacidad y aptitud, y que se otorgaron a los jueces de distrito reelectos para cubrir las vacantes de magistrados. Igualmente se dispuso que sólo en casos excepcionales, se podrían designar personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, pero como en el caso anterior se evaluarían antecedentes, capacidad, honorabilidad y competencia. Al año siguiente fue reformado el artículo 97 constitucional, con fecha agosto 10 1987. Se restableció el ejercicio de seis años de duración en el cargo para los magistrados y jueces, pero se conservaron los mecanismos de inamovilidad y procedimientos de remoción ya conocidos.

Un jurista comentó lo siguiente: "si las descripciones anteriores representan de manera cercana lo acontecido en la Suprema Corte de Justicia en los años en cuestión, cabe resaltar que tal práctica presentaba ventajas e inconvenientes. Dentro de los primeros cabe destacar, ante todo, que el aprendizaje se diera de manera personalizada a partir de las enseñanzas de un ministro, bajo la vigilancia permanente de los integrantes del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte. Dentro de las desventajas debemos identificar el hecho de que los conocimientos y las experiencias adquiridas por las personas que luego habrían de fungir como jueces y, a la postre como magistrados, tendían a repetir los conocimientos y experiencias de hombres de generaciones anteriores o con determinados intereses, lo cual hacía poco probable la renovación de ideas o criterios dentro del mismo Poder Judicial de la Federación".²¹

El período 1917-1986 significó una época de experiencias inconclusas, las cuales vinieron a refrendar la necesidad de arribar a un estadio permanente y definitivo por cuanto al establecimiento de la carrera judicial.

²¹ *Ibid.* pp. 60-61.

El imperativo de la profesionalización judicial

Pasaron los años y como en lo tocante a la carrera administrativa, en México no se estableció la carrera judicial. A mediados de los años 80 se mantenía fija la "ilusión" de que las controversias judiciales —particularmente las de carácter penal—, podían ser atendidas por ciudadanos comunes, pero con la orientación de jueces formados profesionalmente. Héctor Fix-Zamudio explicó que la confianza en los jurados aún subsiste, pero que hay una tendencia a su eliminación gradual.²² Hoy en día, se advierte la tecnificación de los litigios jurídicos y la especialización de tribunales cada vez más numerosos, junto con tribunales los existentes de carácter civil y penal, así como aquellos dedicados a asuntos administrativos, laborales y agrarios. En estos últimos se ha hecho imperativo el conocimientos técnico de los juzgadores que se desempeñan en ellos.

La transformación del campo de desempeño de los juzgadores, demandó que su formación se fuera haciendo más profunda y especializada. Esto explica por qué los aspirantes a la administración de justicia requieren de conocimientos técnicos desarrollados con posterioridad a los estudios de licenciatura, pues es necesaria mayor eficacia para resolver los complejos conflictos jurídicos actuales.

La tradición románica ha dado frutos en Francia y España, donde se han establecido especializaciones de posgrado y escuelas judiciales de complementación y aplicación, cuyos cursos son obligatorios para los candidatos a la judicatura y al Ministerio Público. Hay que destacar el establecimiento del Instituto Japonés de Estudios Jurídicos, un plantel selectivo al que se ingresa a través de exámenes muy rigurosos. Sus cursantes son los egresados de las universidades que aspiren a ejercer las profesiones jurídicas o ingresar a la administración de justicia.²³

Fix-Zamudio explicó en 1985, que "en nuestro país, como ocurre generalmente en Latinoamérica, es suficiente el título de Licenciado en Derecho para ingresar en cualquier cargo judicial, y sólo de manera específica se exige, en ciertos casos, determinado tiempo de ejercicio profesional y cierto grado de

²² Fix-Zamudio, Héctor, "La Administración de Justicia". Bustamante E. Jorge et al. *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1985, pp. 150-151.

²³ *Ibid.*, p. 151.

especialización que no requiere de comprobación alguna; por lo que la preparación de nuestros jueces recae exclusivamente en las escuelas y facultades de derecho, muy pocas de las cuales tienen estudios de posgrado, y ninguna de ellas cursos de especialización profesional, ya que los que se conocen con esta denominación se confunden con los de maestría, de origen angloamericano".²⁴ Esta situación de estancamiento en la formación judicial, distingue a nuestro país de naciones cuyas instituciones encabezan el desarrollo de la cultura jurídica, tales como el Consejo de Estado francés, la Corte Suprema de los Estados Unidos, y las recientes cortes constitucionales de Italia, Austria y Alemania.

México también se rezagó en cuanto al establecimiento de una escuela judicial dependiente de Poder Judicial, o como en España subordinada al Ministerio de Justicia. Fue hasta diciembre de 1977 que se creó el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia, gracias a una reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Su objeto fue preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación. Pero no entró en operación inmediatamente, comenzó a funcionar en el segundo semestre de 1978, y a través del Instituto se intentó paliar la carencia de formación adecuada de muchos de los aspirantes a ocupar los cargos en la administración de justicia federal.

Sin embargo, tal como lo explica el distinguido jurista antes citado, "(...) la labor que debe desarrollarse debe ser mucho más amplia y, en realidad, es preciso adoptar un plan nacional de preparación profesional, con el objeto de establecer las bases de una preparación técnica especializada para los egresados de la licenciatura en nuestras escuelas y facultades de derecho, en forma paralela a lo que se ha hecho con los internados médicos en las instituciones hospitalarias del país; plan que debe preocupar particularmente de los aspirantes a la judicatura y al Ministerio Público, en cuya preparación deben participar, en colaboración estrecha, tanto las propias escuelas y facultades como los tribunales superiores de todo el país, procurándose también una desconcentración del Instituto Federal de Especialización Jurídica antes mencionado".²⁵

Paralelamente, en México era necesario que se definiera un sistema de selección para los candidatos a los cargos judiciales y que estableciera programas de formación que sirvieran para elegir a los aspirantes más idóneos, tal

²⁴ *Ibid.*, pp. 151-152.

²⁵ *Ibid.*, p. 152.

como ocurre en España y Francia con los egresados de las escuelas judiciales de ambos países.

En suma, junto al establecimiento de sistemas de selección de los jueces federales y de las entidades federativas se debían instituir programas de formación de los aspirantes a la judicatura y escuelas judiciales donde egresen los candidatos mejor preparados. Sin embargo, también era necesario que esos egresados fueran seleccionados por medio de exámenes competitivos. El objeto de estos afanes no era otro que la creación de la carrera judicial, la cual, a pesar de los argumentos vertidos a su favor de antiguo, a mediados de los ochenta no había prosperado. En el nivel federal, ni en las entidades federativas, se había establecido al menos la inamovilidad, sin la cual no es posible la carrera judicial. En la esfera federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial solamente contemplaba un mero escalafón.²⁶

Distinguidos juristas, desde los años sesenta habían propuesto que se restaurara a la Secretaría de Justicia para que, entre otros deberes, administrara y desarrollara a la carrera judicial. Héctor Fix-Zamudio sugirió más de dos décadas después la necesidad de constituir un organismo técnico que vigilara la carrera judicial, interviniendo en la selección y nombramiento de los candidatos a ingresar a la misma, así como en la promoción y disciplina de sus miembros: se trataba de un ente cuya visión del conspicuo académico se constituyó en el actual Consejo de la Judicatura Federal a cargo del cual se encuentra la carrera judicial.

Establecimiento de la carrera judicial

Después de un esfuerzo continuo en la cátedra, el cubículo, los seminarios, los congresos, los artículos y los libros; y luego de casi 80 años de perseverancia, fue establecida la carrera judicial en México.

La *Exposición de Motivos* de la reforma judicial presentada por el Presidente de la República en diciembre de 1994, tomó en cuenta la prolongada atmósfera antes relatada. Por principio, en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, en la *Iniciativa* de reforma se propuso que sus atribuciones administrativas fueran asignadas a un órgano de nueva creación: el Consejo de la Judicatura Federal, que sería integrado por personas designa-

²⁶ *Ibid.* p. 154.

das por los tres Poderes de la Unión.²⁷ El Consejo sería el responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidar que se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial para garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa también propuso un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de los ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Se sugirió también la modificación del régimen de ingreso a la Suprema Corte a través del establecimiento de requisitos e impedimentos más exigentes, que garantizaran que los candidatos contaran con la suficiente calidad profesional y vocación judicial para el desempeño de sus deberes. Con la finalidad de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualizara periódicamente, se estableció que los ministros que la integran ocuparan el cargo por un período determinado y que su sustitución se llevara a cabo escalonadamente. Debido a la duración temporal del cargo, se instituyó el derecho de los ministros a un haber por retiro, toda vez que de tal modo garantizaba que la función jurisdiccional se ejerciera con independencia.

Para sustraer a la administración de justicia de las influencias de carácter político, en la *Iniciativa presidencial* se propusieron nuevos requisitos para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de tal modo fortalecer su independencia. Con base en la reformas judicial, el Presidente de la República dejó de nombrar a las personas que en seis meses precedentes hubieran ocupado cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. "Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial".²⁸ Del mismo modo, se planteó que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, el ocupante fuera impedido para desempeñarse en los cargos referidos, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Inclusive este impedimento se aplicaría si los servidores públicos gozaran de licencia para separarse de su cargo.

²⁷ "Exposición de Motivos", *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994. pp. I-VIII.

²⁸ *Ibid*, p. VII.

La carrera judicial se benefició con un conjunto de requisitos de ingreso, tales como la extensión de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado y la supresión de la edad máxima de ingreso. "Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo (...)"²⁹

Con base en esta *Iniciativa*, la Constitución fue reformada a finales de diciembre del año referido.³⁰ Entre otros, los artículos que principalmente recogieron la reforma con respecto a la carrera judicial, fueron el 97, 100 y el 122, que a la letra señalan lo siguiente:

"97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Duraran seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley;

Artículo 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia."³¹

"Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

"Art. 122 [VII] La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo

²⁹ *Ibid.*

³⁰ "Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CDXCV, no. 22, diciembre 31 México, de 1994.

³¹ El énfasis es nuestro.

del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

"El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial".

La Constitución previno que una Ley organizaría a la carrera judicial: ella es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de mayo 26 de 1995.

Organización de la carrera judicial

México se hizo eco de la tradición románica por cuanto a la creación de la carrera judicial. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mediados de 1995, estableció que "*el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere al presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.*³²

Tal como ocurre en el servicio exterior y el servicio profesional electoral, en la carrera judicial el ingreso se restringe a quienes realizan las actividades funcionales, no las de carácter institucional. Solamente ingresan quienes se desempeñarán como *servidores públicos de carácter jurisdiccional*, no aquellos que se dediquen a la administración interna de la judicatura.

La carrera judicial está configurada con base en categorías, que son las siguientes:

Magistrado de Circuito

Juez de Distrito

Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia

Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia

Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro

Secretario de Acuerdos de Sala

³² La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo 26 de 1994", artículo 105 . Apéndice de la obra de Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*, pp. 111-132.

**Subsecretario de Acuerdos de Sala
Secretario de Tribunal de Circuito
Secretario de Juzgado de Distrito
Actuario del Poder Judicial de la Federación.**

Ingreso y promoción

Los candidatos a la carrera judicial, para ocupar la plaza de magistrado de circuito, deben ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de treinta y cinco años y gozar de buena reputación, así como no haber sido condenados por un delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Con respecto a las prendas intelectuales, los aspirantes deberán detentar el título de Licenciado en Derecho que haya sido expedido legalmente y tener una práctica profesional de cuando menos cinco años, así como otros requisitos previstos con respecto de la cartera judicial en la citada disposición.

Los magistrados de circuito se desempeñarán por un máximo seis años en una etapa inicial, luego de la cual si fueren ratificados, adquirirán la titularidad y perpetuidad de cargo. Sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala la Ley referida, o por retiro forzoso cuando cumplan setenta y cinco años de edad. Por su parte, para ingresar en el cargo de Secretario del tribunal de circuito se debe tener experiencia profesional de cuando menos tres años y satisfacer los demás requisitos exigidos para ser magistrado, excepto el referente a la edad mínima. Los pretendientes a fungir como actuarios deben contar con cualidades iguales a las exigidas a los magistrados de circuito. Finalmente, los secretarios y actuarios de los tribunales de circuito, son nombrados con base en las disposiciones que son aplicables en materia de carrera judicial.

La designación de Juez de Distrito requiere cualidades similares a las exigidas a los magistrados de circuito, e igualmente permanecen por seis años en el cargo y son ratificados en condiciones iguales salvo la edad, que se extiende a setenta y cinco años. A los secretarios de juzgado se les exige una experiencia profesional de cuando menos tres años y satisfacer los mismos requisitos que para ser juez, excepto el de la edad señalada. A los actuarios se solicitan requisitos similares a su colegas de los circuitos, igual que a los secretarios y actuarios de los juzgados de distrito con relación a sus colegas.

José Ramón Cossío Díaz ha llamado la atención acerca de estrechez de las promociones a que aspiran los jueces y los magistrados. Por un lado, los jueces

pueden ser promovidos verticalmente al cargo de magistrados, y por el otro, horizontalmente readscritos a una nueva plaza o a una distinta materia. Los magistrados, por su parte, únicamente tienen la posibilidad de promoción horizontal.³³ Hay mucha verdad en esta apreciación, pues a simple vista es observable una escala funcional judicial muy corta, sobre todo si se compara con aquellas otras existentes en la carrera administrativa y en el servicio exterior. Además, la vida profesional del juzgador está restringida a la carrera judicial como un imperativo de su independencia y por motivo de la división de poderes. Su hermano de carrera, el diplomático, en contraste, puede ascender más escaños, convertirse en cónsul, ingresar a la rama técnico-administrativa, enrolarse en las filas de la administración interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, promoverse hacia un organismo internacional o trasladarse a una dependencia de la administración pública.

También Cossío Díaz objeta que dentro de los elementos exigidos para valorar la readscripción se considera más el desempeño del funcionario en el cargo actual, no en aquél que habrá de desempeñarse.³⁴ Cree que en la mayor parte de los casos esta cuestión no es determinante porque se trata de personas que sólo cambiarán de competencia territorial, pero que puede ocurrir que la readscripción implique cambio de competencia material. Por consiguiente, es necesario valorar las capacidades del desempeño en futuro y que la Ley Orgánica del Poder Judicial no regula directamente.

La carrera judicial, como otras carreras públicas, encierra una disyuntiva altamente compleja: la tensión alcuota entre la estabilidad de cargo y la capacidad de despido. Esta tensión, en lo tocante a la carrera judicial, se intenta resolver a través del nombramiento inicial del juez y el magistrado por seis años, al término de los cuales los servidores públicos de justicia ratificados se hacen inamovibles. Se trata de un período probatorio, de una experiencia preliminar, que debe alimentar una designación definitiva y evitar un equívoco que se habrá reparar. En caso de ratificación se está asegurando que la designación está probada en un proceso de trabajo evaluado permanentemente; en caso de no-ratificación, se está asegurando que el candidato defenestrado no es conveniente, pero no se dice en qué grado. Cossío Díaz juzga muy importante que se defina, pues no lo está, el destino de quienes no fueron ratificados.³⁵

³³ Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 98.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 99.

Es de suponerse que la segunda opción estaría descartada de entrada merced al rigor de los exámenes de ingreso y los estímulos vertidos para conseguir un rendimiento superior en el sexenio señalado. Se trata de en período probatorio dentro de la carrera que está configurado y nutrido como un proceso de formación.

Concurso interno de oposición y oposición libre

El concurso interno de oposición y la oposición libre, sirven como vías para el ingreso y promoción en la categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito. Por consiguiente, para acceder a ambas categorías es menester sustentar un examen de aptitud, para el cual el Consejo de la Judicatura Federal fue facultado para obtener y verificar la información que aporten los aspirantes. Los nombramientos se hacen a través de ambas vías, de acuerdo a una proporción fijada el Pleno del Consejo.

Sin embargo, los concursos internos de oposición para la plaza de Magistrado de Circuito tienen un carácter reservado. Solamente pueden participar los jueces de Distrito. Ocurre igual en los concursos para la plaza de Juez de Distrito, pues únicamente se podrán presentar quienes hayan ingresado en las categorías que integran a la carrera judicial.

La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías que integran a la carrera judicial está a cargo del Instituto de la Judicatura, con base en los lineamientos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Los dos tipos de concursos están sujetos a las mismas reglas. Los referentes a las plazas de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito dan principio a través de una convocatoria pública. La primera prueba consta de la solución de un cuestionario sobre las materias inherentes a la plaza del concurso, que una vez transcurrido sólo viabiliza el avance a cinco aspirantes por plaza, del total que participaron. Entonces se realiza un examen oral público ante un jurado integrado *ex profeso*. La evaluación comprenderá también los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura, antigüedad laboral en el Poder Judicial de la Federación, desempeño, grado académico y programas de actualización y especialización acreditados en términos del reglamento establecido por el Consejo de la Judicatura Federal. En caso de que ninguno de los sustentantes logre el puntaje mínimo que se ha exigido, el concurso se declarará desierto.

El sistema de méritos impuesto para ingreso y promoción de la carrera judicial, también se aplica en los casos que para la primera adscripción de

magistrados de circuito o jueces de distrito existan varias plazas vacantes. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal evalúa los siguientes elementos: calificación obtenida en el concurso de oposición; cursos realizado en el Instituto de la Judicatura; antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o experiencia profesional; desempeño en el Poder Judicial de la Federación, en su caso; grado académico, y cursos de actualización y especialización debidamente acreditados. También en el caso de cambio de adscripción de los magistrados de circuito y jueces de distrito, se consideran los mismos méritos, además de los resultados de las visitas de inspección, y la disciplina y desarrollo profesional.

Hay que recordar que los magistrados de circuito o jueces de distrito ingresan a la carrera judicial de manera temporal por seis años y que deben ser ratificados o rectificados en el cargo según el nivel de desempeño. Esta disposición que ostenta rango constitucional, es aplicada por el Consejo de la Judicatura Federal tomando como base los siguientes elementos: desempeño en el ejercicio de su función; resultados de las visitas de inspección; grado académico y los cursos de actualización y especialización acreditados; no tener sanciones por faltas graves por motivo de una queja de carácter administrativo; además de otras que se requieran al respecto.

Responsabilidad y despido

Hemos dicho reiteradamente que una de las ventajas sociales que ofrece al ciudadano una carrera pública, es que facilita un desempeño responsable del servidor público, la evaluación de rendimiento y el castigo a que se puede hacer acreedor. En la carrera judicial, quizá más que ninguna otra carrera pública, esto es fundamental.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo pueden ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución (título IV y artículo 101), además que serán objeto de sanciones referentes a la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de justicia.

Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el título VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren a

apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; sanción económica; suspensión; destitución del puesto; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Otra ventaja de la carrera judicial, en este caso para quien la ejercita, es que no puede ser despedido arbitrariamente. Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, tal como lo sabemos, a menos que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. Estas sí pueden ser impugnadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a través del recurso de revisión administrativa. Este tiene como único objeto, que dicho Pleno determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito con apego a los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o bien, en los reglamentos interiores y los acuerdos expedidos por el propio Consejo.

El recurso de revisión administrativa se puede interponer cuando se trate de las resoluciones sobre nombramiento o adscripción derivados de un examen de oposición; resoluciones de remoción por el juez o magistrado afectado por la misma; y resoluciones de cambio de adscripción por el servidor público judicial que haya solicitado el cambio de adscripción y se le niegue.

Así como se han establecido medios de sanción, también hay otros de premiación. El Consejo de la Judicatura Federal estableció un sistema de estímulos económicos y considera el desempeño en el ejercicio de su función, los cursos realizados dentro del Instituto de la Judicatura, antigüedad, grado académico y arraigo. De manera adicional, cuando de trata de magistrados de circuito y jueces de Distrito, el Consejo está facultado para autorizar años sábaticos, cuando el interesado presente un proyecto de trabajo que se juzgue que redunde positivamente en su formación académica y profesional; y que sea de interés para el Poder Judicial de la Federación. Dicho Consejo también puede otorgar becas para estudios e investigación en el extranjero.

Formación y perfeccionamiento

Como ocurre en los países que tienen cartera judicial, en México fue establecida una escuela para la formación de los servidores públicos de justicia. Se trata del Instituto de la Judicatura, el órgano auxiliar del Consejo de la

Judicatura Federal establecido para realizar actividades de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores del Poder Judicial de la Federación, así como de aspirantes a ingresar al mismo. Es, por consiguiente, un plantel de formación y perfeccionamiento. El Instituto de la Judicatura está facultado para establecer sedes regionales, y apoyar los programas académicos y los cursos que imparten los poderes judiciales locales, así como establecer lazos de colaboración con las universidades mexicanas con el fin de que lo auxilien en sus tareas docentes.

Una de las tareas centrales del Instituto de la Judicatura, es la realización de cursos de preparación para los exámenes de las distintas categorías de la carrera judicial.

El Instituto cuenta con un Comité Académico que preside su director. Está integrado por ocho miembros que son designados por el Consejo de la Judicatura Federal y se desempeñan en un período de actividades de entre dos y cuatro años. El Consejo está integrado por personas con experiencia profesional o académica muy acreditada. Su función es formular los programas de investigación, formación y capacitación de los alumnos, así como los mecanismos de evaluación y rendimiento de los mismos. Igualmente, prepara los proyectos de reglamento del Instituto y participa en los exámenes de oposición antes mencionados.

Sus programas de enseñanza se dirigen a servidores públicos de justicia activos o pretendientes a serlo, con la finalidad de fortalecer los conocimientos y las habilidades que son necesarios para desempeñarse con eficiencia en la función judicial. El Instituto, como plantel de complementación y aplicación, está dedicado principalmente a desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que integran los procedimientos y asuntos propios del Poder Judicial de la Federación; y perfecciona las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales. Igualmente, está dedicado a reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia. Su carácter aplicado es nítidamente visible cuando proporciona y desarrolla técnicas de análisis, argumentación e interpretación para valorar las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular las actuaciones y resoluciones judiciales.

El Instituto es un centro de divulgación e intercambio académico, pues difunde las técnicas de organización en la función jurisdiccional, y promueve colaboraciones con instituciones de educación superior. Asimismo, esta escue-

la judicial realiza la importante labor de desarrollar la vocación de servicio, e inspirar los valores y principios éticos que son inherentes a la función judicial.

Finalmente, con el objeto de extender sus actividades, cuenta con un área de investigación donde se realizan los estudios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Cossío Díaz llama la atención acerca de que a pesar de la importancia del Instituto, la no obligatoriedad de sus cursos, sino un mero criterio para mejoría de ingresos, adscripciones o readscripciones, o eventualmente la ratificación en el cargo, limita sus alcances.³⁶ Hay que recordar que las escuelas judiciales, como los planteles administrativos y diplomáticos, constituyen una parte del sistema de ingreso y selección, amén de fungir como centros de formación de los novicios y de perfeccionamiento de los veteranos. Igualmente, el citado jurista menciona que tampoco se obliga a realizar cursos fuera del Instituto, aún cuando serán tomados en cuenta para efectos de los ingresos, adscripción, readscripción y ratificación.

En opinión de Héctor Fix-Fierro, la creación de la carrera judicial trajo consigo el valor superior de las aptitudes del servidor público de justicia, ante sus actitudes, que habían sido prevalecientes hasta 1994. La carrera judicial trajo consigo rigor de los procedimientos de selección, la certeza de los criterios de la estabilidad en la función, y la capacitación y la actualización permanentes. Igualmente, produjo una evaluación del desempeño profesional y las cualidades personales de los miembros de la judicatura, así como el sistema de estímulos.³⁷ La carrera judicial también benefició a la asociación profesional de jueces y magistrados, y la realización de reuniones que estrechen las relaciones de los miembros de la judicatura entre sí y con otras ramas de la profesión jurídica. No es menos importante es que la profesionalización judicial posibilite mayor prestigio de la función judicial ante la opinión pública y que, con referencia directa a la formación de los servidores públicos de justicia, se reformen y reorienten los estudios jurídicos en México.

La carrera judicial está en marcha, cuenta con programas de selección y formación, y con un Instituto docente que brinda gran apoyo a su desenvolvimiento. Los servidores públicos dependientes del Poder Judicial federal tienen un *cursus honorum* para la realización de su carrera profesional.

³⁶ *Ibid.*, pp. 96-97.

³⁷ FixFierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces", p. 14.

Capítulo XXXII

POLÉMICA HISTÓRICA SOBRE LA ABOGACÍA

Finalizaremos esta obra sobre la formación profesional de los funcionarios, los diplomáticos y los jueces, abordando un tema ciertamente paradójico. Se trata de la polémica desatada sobre el papel social de los abogados y su dispensabilidad profesional, cuando ciertamente se trata de la ocupación más abundante en el planeta y en la que más han invertido los países para su formación. Esto es lo que explica porqué, además de los quehaceres propios del ejercicio del foro, el abogado trabaja en la administración de justicia, se desempeña en la administración pública y labora en el servicio exterior.

La irrupción del Estado de derecho escindió a la administración pública y a la administración de justicia, reservando la segunda a los abogados, pero no impidió que su presencia se conservara en la primera. Es más, el Estado de derecho multiplicó los espacios laborales de los hombres de leyes en nuevos ámbitos sociales y organizativos. Esto ha provocado de antaño, que la abogacía sea una de las profesiones que más hayan sido el objeto de críticas, tanto de otros profesionales, como de algunos sectores de la sociedad. La censura, sin embargo, con mucha frecuencia ha obedecido a una notoria incomprendición del papel histórico y social que el abogado ha tenido.

Aquí vamos a referirnos a esas críticas, así como su origen, contexto y repercusión.

Papel social del abogado

Las formas principales de la repulsa contra la abogacía han sido la censura y el reproche; su origen se remonta al lejano siglo XVII y se extiende hasta nuestros días. Pero pocos críticos identificaron los verdaderos problemas de la abogacía, pues se satirizaba el número de los profesantes del derecho como causa del problema, cuando esto era su efecto. Entre los mejores conocedores del problema estaba Diego Saavedra Fajardo, que en sus *Empresas Políticas* —publicadas en 1640—, discernía que la dificultad no era el número, sino la condición social del abogado, quien vivía y medraba de los males sociales, principalmente los conflictos.¹ Pero como a mayor nivel de paz y orden sociales existen menos conflictos, hay más desempleo de abogados y estos se convertían en productores de los antagonismos. Los abogados vivían de las enfermedades de la sociedad, y cuando los males no existían, ellos los provocaban.

Argumentaciones similares se hicieron escuchar tiempo posteriormente. Más de cien años después, Juan Francisco de Castro —dentro de sus *Discursos Críticos sobre las Leyes y sus Intérpretes* (1765)— exponía juicios similares sobre la demasía de abogados; y en una ponencia sustentada en la Academia de Derecho Práctico y Público de Madrid en 1782, Juan Pérez Villamil, repitió casi a la letra las conclusiones de Saavedra Fajardo: los pleitos que trataban los abogados con mucha frecuencia eran iniciados e inducidos en su provecho, toda vez que a medida que aumentaban incessantemente se incrementaban en proporciones iguales tanto los abogados buenos, como los malos. También José de Cobarrubias criticó severamente el número crecido de abogados dentro de su *Discurso sobre el Estado de la Abogacía en los Tribunales de la Nación* (1789), porque que juzgaba que era una gran calamidad para cualquier República.²

Hay que destacar que ninguno de los autores citados, todos ellos hombres de leyes por cierto, sometió la abogacía a juicio por cuanto a su estatuto de profesión, sino acerca de su número, si bien era cuestionado su papel social. Lo que estaba en tela de juicio no fue la cantidad de profesionales, sino el efecto degradante que generaba cuando su espacio laboral se estrechaba proporcionalmente. Irónicamente, mientras el efecto social de la demasía de

¹ Saavedra Fajardo, Diego, *Empresas Políticas*. Madrid, Editora Nacional, Dos tomos, 1976 (1640).

² Arenal Fenochio, Jaime del, "Los Abogados en México y una Polémica Centenaria. (1784-1847)". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 4, núm. 4. 1980, México, 1980. 528-531.

abogados se censuraba y reprochaba, las disciplinas jurídicas conservan su prestigio. Tal como lo apunta un especialista, la ciencia jurídica no sólo no era atacada sino exaltada como una disciplina noble, como la Reina de las Artes y las Ciencias, y como una ocupación honrosa de utilidad para la República.³

En contraste a estas interpretaciones sociales sobre la abundancia de hombres de leyes, cuyo sustento fue el fomento negativo del disenso social, otras censuras los juzgan inadaptables a la arquitectura social moderna. La primera pugna de esta factura procedió de la doctrina utilitarista de la Ilustración española del siglo XVIII. El vilipendio contra los abogados nació en el seno de las clases pensantes españolas, que en la época de Carlos III ocupaban posiciones importantes en el Gobierno, y cuyo mejor representante fue Gaspar de Jovellanos. Bajo la noción utilitarista que tanto provecho tuvo en otros sectores de la sociedad, la economía y la política, ayudando al destierro de hábitos, modos de vida y conceptos estamentales, la abogacía fue pasada bajo el tamiz del rendimiento y la productividad. Ambos conceptos sirvieron de límites para discernir la naturaleza de algunas profesiones socialmente útiles, y otras que no lo eran. Es sabida la mala reputación que tenían para Jovellanos las profesiones poco provechosas, tales como los oficios religiosos; pero, también las de escribano y letrado. Bajo su óptica eran socialmente más útiles los escasos arrieros, marineros, artesanos y labradores, que esos hombres egresados del derecho y las humanidades.

Dentro de una perspectiva tal, es explicable porqué Gaspar de Jovellanos diferenciaba tajantemente a las ciencias productivas y las ciencias estériles, y porqué la jurisprudencia era situada dentro de las segundas. Tal como lo ha conceptualizado Jean Sarrailh, Jovellanos era un "apóstol de la eficacia" y de una educación utilitaria cuyo propósito era ejercitarse una cruzada contra la escolástica que dominaba la enseñanza en España, principalmente en las cátedras de teología y derecho. Su crítica no era de la jurisprudencia en sí, sino del modo en que se enseñaba entonces, y este es el motivo por el cual pensaba que las ciencias intelectuales y morales también deberían ser un objeto del interés de la Sociedad Económica de Madrid. "Para Jovellanos, como para muchos de sus coetáneos, el fin supremo de la cultura es, en efecto la eficacia";⁴ y el problema será, entonces, como hacer de la jurisprudencia una ciencia eficaz.

³ *Ibid.*

⁴ Sarrailh, Jean, *La España Ilustrada de la Segunda mitad del Siglo XVIII*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 175, 185-185.

Así planteada la cuestión, el asunto no se presentaba como una solución sencilla porque las profesiones provechosas lo eran por una repercusión económica cuantificable. En contraste al artiero, cuya productividad se podía medir en términos de viajes realizados o en función del los kilos transportados, el abogado no podía demostrar su desempeño por el número de leyes formuladas o por la cuantía de pleitos ganados. La respuesta es otra, y parte del concepto de la abogacía misma como profesión que "produce" bienes intangibles y socialmente útiles por medio de orden, paz y colaboración social. Tal respuesta fue ofrecida por el sector más progresista del Ministerio de Carlos III.

Menos severos y más juiciosos, los célebres regalistas de Carlos III, Campomanes y Floridablanca, meditaban que la profesión del foro tenía suficiente espacio de arreglo social y académico, y que se debía revisar e innovar en los métodos de enseñanza. Entre otras propuestas positivas, insistieron en la conveniencia de introducir el aprendizaje del derecho real en las universidades españolas. Ambos, que fueron conspicuos juristas, representaban una visión amplia de la prosperidad del Imperio español dentro del cual antiguas ocupaciones habían dejado de rendir frutos, mientras que profesiones de reciente creación aún no se habían fortalecido en España. Mientras en el país proliferaban los teólogos y jurisconsultos, faltaban los arquitectos, geómetras, astrónomos y mineralogistas. La mejor representación de esta visión sobre el papel de la enseñanza en el desarrollo integral de una nación, la representa la célebre obra de Pedro de Campomanes: *Discurso sobre la Educación Popular*.⁵

La búsqueda de la eficacia y la exploración de opciones de desarrollo profesional en España propició cambios en la enseñanza del Derecho, que contrastaron con las draconianas medidas adoptadas en Portugal y Hungría donde sus soberanos expulsaron a los abogados y los procuradores. La opción española fue similar a la adoptada por Prusia, donde se procedió a la disminución de su número. Carlos III redujo la cantidad de abogados dentro del servicio público, principalmente los que se desempeñaban en las audiencias y cancillerías. Esta disposición, ratificada por un decreto en septiembre 30 de 1794, estaba orientada a reducir el numero de letrados que laboraban para el Gobierno español, toda vez que se incrementó el rigor de los exámenes de ingreso a esas dependencias de la administración de justicia. Sin embargo, alternativamente, no se establecieron vías de profesionalización del servicio

⁵ Campomanes, Pedro de, *Discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos y su Fomento*. Editora Nacional, Madrid, 1978 (1774).

público, como las experimentadas exitosamente en Prusia y Austria con la formación cameralista.

Posteriormente se incrementó el número de años de estudios en jurisprudencia, tal como se dispuso en 1802, estableciéndose planes de estudio de ocho años de enseñanza y dos de práctica, y ordenándose que el ejercicio profesional sólo se podría iniciar diez años después de haber ingresado a la universidad. Sin embargo, tales medidas fueron infructuosas, pues el número de profesantes de las leyes no se redujo. El único fruto positivo fue la consolidación de la enseñanza del derecho real. Una explicación posible del fracaso fue, probablemente, la insuficiencia de opciones de estudios profesionales. Incluso un notorio ensayo no perduró: la Escuela Especial de Administración de Madrid, establecida en 1842 para la formación de los servidores públicos del reino, que fue clausurada al año siguiente luego de un breve y exitoso desempeño académico.

La polémica en México

En México, las opciones profesionales ideadas por Carlos III y sus ilustrados ministros en el sentido de inducir a quienes no estudiaron derecho a dedicarse a otras ocupaciones de las que se definían como "productivas", no se pudieron aplicar. Las hondas diferencias sociales que existían en la Nueva España impidieron una libre ocupación de quienes tenían en la abogacía un modo de vida y de ascenso social. Sin embargo, como en España, a finales del siglo XVIII se juzgó que en México los más de trescientos abogados eran excesivos, en tanto que en Guadalajara eran suficientes doce. Parece que el número inmoderado de los profesionales del derecho obró en perjuicio de la totalidad de sus profesantes, pues el Ilustre y Real Colegio de Abogados se fundó en 1760 con el elevado propósito de auxiliarlos en sus necesidades familiares y personales más apremiantes.⁶

Esta actitud protagónica puede calificarse incluso de beligerante, tal como lo demuestra la respuesta dada por este gremio en 1799 sobre la demasia de abogados. Ciertamente el Colegio de abogados no negaba el número real de profesantes de las leyes, pero aclaraba que aquellos que efectivamente se desempeñaba en tal oficio eran menos. En el Distrito de México solamente

⁶ Arenal Fenochio, *op. cit.*, p. 542.

ejercían la profesión doscientos cuarenta, de los trescientos ochenta y ocho ejercitantes de la abogacía que estaban empadronados. Lo cierto es que varios años después, efectivamente se había reducido el número de abogados: en 1807 profesaban el oficio trescientos doce de ellos, ciento treinta y tres de los cuales lo hacían en la Capital del Virreinato.

La Independencia significó un cambio importante en la situación de los profesantes del foro, particularmente a partir de la instauración de la República Federal, cuyas libertades individuales facilitaron el libre ejercicio de la abogacía en los tribunales de la Federación. Con esta medida se extinguió la residencia de los abogados en la audiencia de su jurisdicción donde se le había examinado y se facilitó su libre tránsito en la República.⁷ Con esta norma fue abolida la antiquísima Ordenanza de Audiencia de 1563 expedida por Felipe II, por la cual los abogados eran examinados por las audiencias en Indias, así como matriculados, so pena de suspensión de un año y pago de multa. Un decreto expedido en diciembre 1º de 1824 dispuso que "todos los abogados existentes en la República y los que en lo sucesivo se habilitaren por cualquier Estado, podrán abogar en todos los tribunales de la Federación". Esta decisión propició la concentración de los profesantes de las leyes en las ciudades en las cuales había más pleitos.

Finalmente, por medio de la Ley de enero 9 de 1834, el examen de ingreso a los tribunales federales fue transformado radicalmente, reduciendo su papel a un apartado del procedimiento de recepción del título de abogado. Tal examen se confirió al establecimiento educativo del caso, el cual estaba autorizado para expedir el título y este era suficiente para el ejercicio de la profesión.⁸

Por cuanto a la práctica forense, establecida como requisito del examen, se debía realizar en el despacho de algún abogado por tres horas diarias, además de los ejercicios de academia de derecho teórico-práctico a cargo del Colegio de Abogados. Los pasantes, por su parte, deberían cursar el resto de los tres años establecidos, en tanto que los alumnos sobresalientes de la Academia por puntualidad y aprovechamiento se hicieron merecedores de la dispensa de seis meses de pasantía.

Estas medidas significaron, en el entender de Arenal Fenochio, el triunfo del Gobierno sobre una institución intermedia y la supremacía de los conceptos

⁷ Rodríguez de San Miguel, Juan, *m Pandectas Hispano-Mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Edición facsimil. México, 1991 (1839), pp. 899 y 904.

⁸ Ley sobre el Examen de Abogados, de enero 9 de 1834. Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana. Imprenta del Comercio. Tomo II*, México, 1876, p. 659.

liberales sobre las políticas de restricción. En suma, la Ley de 1834 consistió en la pérdida del control de la abogacía que ejercían el Colegio de Abogados y los tribunales, y el inicio de la preeminencia de las instituciones de enseñanza. Una clara expresión de estas nuevas condiciones lo representó la Ley de octubre 19 de 1833 que suprimió la Pontificia Universidad, creó la Dirección General de la Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, y reorganizó a fondo a la enseñanza del derecho en la Escuela de Jurisprudencia.

También el siglo XIX fue una época de gran polémica sobre la abogacía, tal como patente en las objeciones vertidas por Mariano Otero hacia finales de 1847. En efecto, la clase media ilustrada estaba integrada por las personas que ejercitaban alguna profesión científica, y su mejor representación eran los médicos y los abogados.⁹ Pero no se trataba propiamente de lo que entonces se conocían como hombres ilustrados, es decir, profesantes de la Ilustración. La crítica de Otero cala hondo en la enseñanza, en su contenido y en su estrategia, como antes lo hicieron Campomatus y Floridablanca. En todo caso, un abogado decimonónico egresado de los Colegios cléricales o de la vetusta Universidad cuasi-virreinal no eran hombres ilustrados como por ejemplo, Alejandro von Humboldt o Alejandro de Tocqueville.

La formación de los juristas estaba basada en la latinidad de la Edad Media, la teología escolástica y los cánones. Como lo explicó Lorenzo de Zavala, una formación tal no comprendía los progresos modernos de la filosofía, y desconocía por completo la economía política y la ciencia del Gobierno. Conocimientos semejantes fueron posibles sólo a partir de 1867, cuando de la Reforma nació la Escuela de Jurisprudencia. Ajenos a estos conocimientos que entonces se centraban en el desarrollo de los conceptos de fomento y progreso, en los que iban anexas las categorías de bienestar y productividad, fue tarea sencilla contrastar a los abogados de las clases sociales cuyo papel social es el desarrollo. Aquellas clases que contribuyan en el crecimiento de la economía y el progreso material eran las clases productivas; las que no lo hacían eran las clases improductivas.¹⁰

En suma: de los seis millones de mexicanos, novecientos mil integrantes de la sociedad mexicana no eran productivos, pues no laboran en la agricultura, manufacturas, minería, comercio, y las artes y los oficios; ellos eran el clero,

⁹ Otero, Mariano, "Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República. Obras (Preparación de Jesús Reyes Heroles). Dos tomos. Editorial Porrúa, México, 1967.

¹⁰ *Ibid.* pp. 102-103.

los militares, los empleados de la administración pública, los médicos y los abogados. Su papel era tan negativo ante la producción económica, que estaban clasificados por Otero junto con los holgazanes y vagabundos que abundaban en las ciudades del país.¹¹

Cuanto nos recuerdan estas ideas a los conceptos de la Ilustración dieciochesca. Ante la irrupción de la economía política liberal, que incluso influyó determinante en el desarrollo de la ciencia de la administración por medio de la categoría *Gobierno Económico*; resultaba comprensible la categorización de improductividad como punto de definición de las clases sociales.¹² Con argumentos semejantes, las opiniones a favor de la reducción de la matrícula de abogados y de las escuelas de derecho tenían puntos de apoyo.

Pero el problema no era inherente a la abogacía, tenía su origen en el rezago y la obsolescencia de la enseñanza del derecho, y al menos parcialmente en el des prestigio del ejercicio profesional del foro. Dentro de los problemas de la enseñanza pública no puede soslayarse la falta de opciones profesionales ante el derecho. Muchos abogados se desempeñaban en la administración pública por su formación como letrados; pero otros más lo hacían por no tener ocupación en el foro. Sin embargo, tal situación no era exclusiva del México decimonónico, sino una atmósfera mundial que incluía a países muy avanzados, tales como Francia y los principados alemanes, además de España. En Francia, la Escuela de Administración instituida en 1848, fue clausurada en 1851 por Napoléon III por juzgarla demasiada progresista; de este modo también se clausuró una opción profesional al derecho. Desde entonces se fortaleció la propensión de reclutar juristas en la administración pública, y esta tendencia se conservó por más de cien años.

La polémica sobre la abogacía no es un tema del pasado. Las discrepancias se extienden al presente y, como un eco de los días del debate de los ilustrados del siglo XVIII contra los hombres de leyes, recientemente Julio Germán von Kirchman ha negado al derecho la condición de ciencia, alegando que en contraste con otras disciplinas que laboran a favor del progreso, aquél se nutre

¹¹ *Ibid.*

¹² La tendencia a la eficientización en los asuntos públicos, que transcendió los viejos modelos jurídicos, se remonta al siglo XVIII. El ideólogo de la reforma borbónica en España, José del Campillo y Cosío, explicaba que por "por Gobierno Económico se entiende la buena policía, el arreglo del comercio, el modo de emplear civilmente a los hombres, de cultivar las tierras, mejorar sus frutos, en fin, todo aquello que conduce a sacar mejor beneficio y utilidad". *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*. Mérida, Universidad de Los Andes. 1971 (elaborada en 1743 y publicada en 1789). p. 68.

de los conflictos sociales. Opuestamente a las ciencias que obran a favor de los ferrocarriles, el teléfono, la cultura y la educación, el derecho “se alimenta de los conflictos sociales y de los errores y defectos del derecho positivo”.¹³

Y sin embargo, el Derecho y sus profesantes son indispensables, tal como lo explica Diego Valadés, quien con ingenio comentó que en 1527 fue dispuesto que los abogados dejarían de desempeñar su oficio, so pena en contrario; y que no fue necesario que se revocara semejante medida porque al efecto se requirieron abogados.¹⁴

En realidad, como ocurre con otros campos del saber en las humanidades y las ciencias sociales, las impugnaciones a su carácter científico suelen entorpecer su desarrollo, más que alentar una discusión fructuosa con carácter epistemológico. Dentro de la configuración curricular en derecho, los profesores y profesantes han adelantado mucho mediante la autocritica, pero con convicciones firmes sobre su peculiar naturaleza de ciencia, filosofía, arte y técnica; y, si consideramos las visiones argumentísticas de Majone, hasta sería una “artesanía” dúctil que brota de la hechura de *Policy*. Al final de cuentas, quien se forma en derecho debe pensar y, como lo afirma Oropeza y Segura, aprenderá estudiando y ejercerá pensando.

Así concebida la formación del profesional del derecho, para ese pensador es indistinto e insustancial llamarlo abogado, letrado, asesor, legista, jurista, jurisconsulto o Licenciado en Derecho. Creo que tiene razón.

¹³ Citado por Mario Oropeza y Segura, “Reflexiones en torno a la Profesión de Abogado y a la Escuela Libre de Derecho”. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 11. México, 1987, p. 819.

¹⁴ *Op. cit.*, Oropeza y Segura, pp. 819-820.

EPÍLOGO

I

Cuando un país establece las carreras públicas de la administración, la diplomacia y la justicia, no resuelve todos sus problemas, pero sí contribuye al respecto. Pero un país que crea dichas carreras debe estar consciente que puede abrir la puerta a la estamentación corporativa si, al efecto, no las inserta en la vida cívica de la nación. Para algunas personas las carreras públicas todavía inspiran un efecto de exotismo, privilegio y exclusividad, si no de franca idea de elitización.

Ciertamente, carreras tales significan una inevitable propensión a la corporatividad, pues su reclutamiento, los estudios, la convivencia laboral, la identidad de valores e intereses, y otros factores, obran a su favor. No debemos olvidar que una carrera constituye la construcción de una sociedad homogénea de servidores públicos a través de la integración de cuerpos, clases y escalas uniformes, y que ello es necesario para la adecuada marcha del Estado.

Sin embargo, el desarrollo del espíritu de cuerpo del servidor público de carrera ya no constituye la nobleza de cargo de la época del absolutismo.

Tampoco es la reencarnación del mandarinato de la sabiduría ni una aristocracia del conocimiento, sino una gesta de la democratización del saber administrativo por medio de la educación pública. En efecto, el servicio de carrera se ha abierto a las clases populares y constituye un mecanismo de movilidad social ascendente. Incluso el servicio civil británico, sin duda la

carrera administrativa más elitizada del mundo, abrió los cauces sociales a ciudadanos comunes a través de un sistema de becas para estudiantes de condición económica modesta que estudian en Oxford y Cambridge. En Francia, por su parte, ha existido la tercera vía de ingreso a la ENA para facilitar el ingreso a estudiantes provenientes de las clases populares.

Incluso el sistema de concursos de ingreso, los exámenes y el reclutamiento han dejado de ser un proceso de bautismo burocrático del saber, por el cual, en el entender de Carlos Marx, se transitaba del conocimiento profano al conocimiento sagrado. Hoy en día, las oposiciones constituyen puentes de permeación social y procedimientos de democratización del servicio público por medio de los cuales se demuestran aptitudes, conocimientos y vocaciones públicas y administrativas.

Las carreras de los funcionarios, los diplomáticos y los jueces constituyen una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad a la que se deben. Incluso el sentido técnico que puedan entrañar por cuanto a la formación administrativa que reciban sus miembros, debe estar compensado con estudios y hábitos de la vida política y ciudadana, así como estar preñado con las demandas e intereses sociales más generales y determinantes. Dichas carreras no constituyen islas aristocráticas donde se hacen valer los grados académicos, como antaño se hacían tasar los títulos nobiliarios; es decir, como certificados que daban derecho de cargo sin mediar pruebas de capacidad.

II

Las carreras públicas que se establecen para que el Estado cumpla con sus fines sociales no deben empero sustituir su potestad, organización y deberes, sino operar en su provecho. Antaño los estamentos eran "estados dentro del Estado" que medraban en su beneficio y que propiciaron la ingobernabilidad que hizo desfallecer a muchos regímenes. Todo gobierno democrático y cívico debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus órganos a las carreras públicas, e inclusive tolerar el monopolio de una por ellas. De ser así, se daría marcha atrás a la rueda de la historia y se retornaría al medievo.

Debe, el efecto, restringir las carreras públicas al alto funcionariado y abrir cauces por vía de concursos para el resto del servicio público, para así ventilar socialmente a los cuerpos de carrera y procesar su democratización

EPÍLOGO

permanente. Todo servidor público debe tener el aliciente de que, superándose en su desempeño y estudios, puede convertirse en funcionario de carrera.

Todas las administraciones públicas cuentan con servidores públicos de libre nombramiento, cuya divisa de ingreso es la disciplina y el trabajo de partido. Su existencia, colocada al extremo del funcionario de carrera, sirve como balanza equilibradora que coadyuva a que las aguas de la política ingresen a la vida administrativa sin desbordamientos ni inundaciones perniciosas. A ellos corresponde patentizar la presencia del sufragio popular en las filas administrativas, que nunca está por demás apreciar –ampliamente conocidos por el ciudadano común– colaborándose de tal modo a erradicar el efecto de exotismo y exclusividad que le pueden inspirar. Los gobiernos, al mismo tiempo que desarrollan los complejos procesos de formación de sus altos servidores públicos, deben promover una cultura cívica en la administración pública que estimule el cumplimiento de los deberes ciudadanos, de sus obligaciones públicas y de las responsabilidades de esa administración con ellos.

En los países administrativamente desarrollados, los servidores públicos de carrera disfrutan plenamente de los derechos del hombre y del ciudadano, pudiéndose incluso agremiar y hacer huelgas bajo un régimen limitado y excepcional. Naturalmente ejercitan el voto, pueden militar en partidos y hasta ocupar cargos de elección popular; pero todo esto al margen de la carrera administrativa, donde deben obrar de manera objetiva, imparcial e independiente. También pueden constituir asociaciones profesionales, como el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido, como un mecanismo de promoción corporativa y académica, pero sin fines de lucro ni participación política.

III

Posiblemente la lección más ilustrativa que pudiera brindar este libro es que tratándose de carreras públicas, cada país ha implementado sistemas que descansan en su genio, en su ingenio y en su tradición; y que cada uno de ellos está orgulloso de ello y no desea emular necesariamente a los demás. Los alemanes, después de 250 años, siguen creyendo en su programa preparatorio; los británicos no cambiarán por nada su espíritu autodidáctico y pragmático; los franceses transpiran empapadamente cierta vanidad por su ENA;

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

los estadounidenses creen fielmente en el valor del sistema universitario; los italianos confian en su curso de reclutamiento; y los españoles, aunque aprenden algo de los angloamericanos, no abandonan su más centenaria tradición de carrera administrativa.

En todo caso, estos países, que están conformes con sus tradiciones, pueden enseñarnos sobre los modos como la actividad cívica y la carrera administrativa han permanecido durante siglos en un matrimonio feliz, a pesar de los sobresaltos que tiene la vida política conyugal hoy en día.

FUENTES*

Planes y programas de estudios

- “Carrera de Administración Pública”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Sin año. 3 pp.
- “Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas”. Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile. 1996.
- “Consideraciones Generales para el establecimiento de un Programa de Posgrado en Administración Pública en Honduras”. Asociación Hondureña de Profesionales con Posgrado en Administración Pública y Colegio de Profesionales en Administración Pública de Honduras. Febrero, 1989. 7 pp.
- “Curso Superior de Administración Pública”. Escuela Nacional de Administración Pública. Caracas, Venezuela. Sin año. 27 pp.
- “Curso de Maestrado en Administración Pública”. Salvador, Universidad de Federal da Bahía. 1988. 4 pp.
- “Curso de Especialización en Administración Pública”. Instituto Nicaragüense de Administración Pública. Managua, Nicaragua. 1989. 29 pp., más anexos.
- “Curso Permanente de Gerencia Social” (Propuesta Preliminar). Escuela de Gerencia Social. Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela. 1991. 10 pp.
- “Curso de Formación Diplomática: XI Generación”. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1992.

* Se registra entre paréntesis el año de la edición original.

- “Diplomado de Política Internacional”. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1992.
- “Doctorado en Administración Pública”. Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. 1996.
- González Avelar, Miguel. “Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos”. *La Formación de Diplomáticos: una Experiencia*. México, sin datos editoriales. 1991.
- “Formación Profesional en Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991.
- “Maestría en Administración Pública”. Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Sin año. 10 pp.
- “Maestría Centroamericana en Administración Pública”. San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública. 1992. 87 p.
- “Maestría Centroamericana en Gerencia Pública de la Salud”. San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública. 1992. 80 pp.
- “Maestría en Estudios Diplomáticos”. 19971998. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1997.
- “Maestría en Administración y Políticas Públicas”. Segunda Promoción 1997-1999. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. 1997.
- Quinto Programa de Maestría en Administración Pública. Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991. 11 pp.
- “Plan de Estudios de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Pública”. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. Sin año. 8 pp.
- “Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública”. Escuela de Administración Pública Rafael Campo. Tegucigalpa, Universidad Doctor José Matías Salgado. Sin año. 2 pp.
- “Plan de Estudios para la Carrera de Abogado y para las de Especialista en Ciencias Jurídicas y Sociales”. Sierra, Justo. *Obras Completas*. México,

FUENTES

- Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. Tomo VIII, pp. 380-391.
- "Plan de Estudios de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular". México, *Boletín de Instrucción Pública*. 1905. Vol. IV, núms. 1 y 4.
- "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Diciembre 23 de 1958. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1959.
- "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Administración", de 1946. En Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. Madrid, UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública. 1961 (1958). pp. 177-178.
- "Plan de Estudios del Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña". Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. Madrid, UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública. 1961 (1958). pp. 207-208.
- "Plan de Estudios de la Escuela Brasileña de Administración Pública". Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. Madrid, UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública. 1961 (1958). pp. 181-182.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione: Relazione 1989". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Admmistrazione*. Núm. 2. 1991. pp. 97-102.
- "Programa Internacional de Posgrado en Administración Funcional (PAF)". Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Managua, Nicaragua. Sin año.
- "Programa de Maestría en Administración Pública con Énfasis en Administración de Cooperativas". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Sin fecha. 20 pp.
- "Programa Regional de Maestría en Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Sin fecha. 18 p.

- "Programa de Maestría en Administración Pública". Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Sin año. 3 p.
- "Propuesta de Plan de Estudios de la Carrera Profesional en Administración Pública". Asociación de Profesores de la Escuela Superior de Administración Pública. Sin año. 9 p.
- "Programa de Formación de Administradores Gubernamentales". Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. 17 pp.
- "Programa de Posgrado de Maestría en Administración Pública". Universidad de Buenos Aires e Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. 35 pp.
- "Programa de Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. 1989-1990.
- "Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Municipal". Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. 1989. 36 pp.
- "Programa de Maestría en Administración Pública". *Informe solicitado por el Consejo del Sistema de Estudios de Posgrado*. Universidad de Costa Rica. San José, 1989. 105 pp.
- "Proyecto de Especialidad en Administración Pública". Escuela Nacional de Economía, UNAM. 1950.
- Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. "Revisione del Corso di Reclutamento per Funzionari dello Stato". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*. Núm. 2. 1990. pp. 91-107.
- "Segundo Curso de Posgrado en Administración Pública". Instituto Nicaragüense de Administración Pública. Managua. 1991. 13 pp.

Documentos institucionales

Agencia Española de Cooperación Iberoamericana. *Estudios de Posgrado*. Ministerio de Asuntos Exteriores. 1996.

FUENTES

"AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales". México, números 1, 2 y 3. Junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926.

Anales de la Universidad de Chile. Descripción de Carreras y Programas Académicos: Administración Pública. Santiago, sin año. pp. 743-753.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Estatutos. México. 1982.

Boletín de Instrucción Pública. México. Núms. publicados entre 1905 y 1911.

Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación. México, 1925, marzo-abril. Tomo I, número 1.

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

_____, *Instituciones de Formación e Investigación.* Dos volúmenes. Caracas. 1990.

_____, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública.* Dos volúmenes. Caracas. 1990.

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

Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. Bibliografías y Bibliotecas en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992. Dos tomos.

Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección. "Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Agosto 11 de 1996.

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.

Ecole Nationale d'Administration. Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952. Paris, Imprimerie National. 1952.

- "Encuesta a los alumnos cursantes del Magister en Organizaciones Gubernamentales". Mendoza, Argentina. 1992.
- "Escuela Interamericana de Administración Pública". Banco Interamericano de Desarrollo. *Las Empresas Públicas en América del Sur y México*. México, Litmusa. 1979.
- "Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1951.
- "Escuela Nacional de Administración Pública". Comisión de Administración Pública. Caracas, Venezuela. Septiembre, 1972. 18 pp.
- "Escuela de Administración Pública". Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José, 1990. 13 pp.
- "Estatutos del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.". Toluca, Estado de México, junio 27 de 1995.
- "Fundación Escuela de Gerencia Social". Ministerio de la Familia. Caracas Venezuela. 1991. 6 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Actuación y Perspectivas*. Managua, Sin año.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Estatutos*. México, 1985.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Folleto Informativo*. Guatemala, Guatemala. 1991.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Folleto Informativo*. México. 1996.
- Institut Européen d'Administration Publique*. Maastrich, Holanda. 1994.
- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. *El IICA: ¿Qué es? El IICA: ¿Qué hace?* Bruselas. 1993.
- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: 1983-1988*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ms. 1988.
- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Estudio Comparativo de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales del Mundo*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1992.

FUENTES

- _____, *Actividades 1988-1992*. 1992.
- _____, *Las Academias Diplomáticas del Mundo*. México, *Cuadernos de Política Internacional*. Núm. 61. 1993.
- International Institut of Administrative Sciences. *List of Schools and Institutes of Public Administration*. Bruselas, 1980.
- L'Academie Diplomatique de Vienne*. République d'Austriche. Sin año.
- "La Reforma en Síntesis: Proyecto de Reforma Integral del Estado". *Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1986. p. 116-117.
- "La Vigorosa Acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública". México. 1922.
- Lista Alfabética y Cronológica de los Empleados e Individuos Matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México*. México, Imprenta de Lara. 1849.
- "Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública". Núm. 1. México, octubre de 1922. pp. 5-6.
- Memoria INAP 1955-1990*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1990.
- Memoria 1991 de la Escuela de Administración Pública*. San José, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. 1991.
- Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 274-316.
- "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*. México, mayo 28 de 1996.
- "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación". Revista *Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario. Octubre 4, 1935. Tomo I, número 4. pp. 10-17.
- "¿Qué puede hacer la ESAP por Usted?". Escuela Superior de Administración Pública. Escuela de Estado. Bogotá, Colombia. 1991. 78 pp.

Red Iberoamérica de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública. Caracas, Venezuela. 1992.

Roa Suárez, Hernando. "La ESAP y la Modernización del Estado". Santa Fe de Bogotá, 1997. pp. 21-30.

"Sistema de Estudios de Posgrado". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Sin fecha. 4 pp.

Legislación

"Acuerdo que establece el Servicio Civil", de abril 12 de 1934. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.* Cinco tomos. Tomo V, vol. IV, pp. 77-88.

"Acuerdo número 07 de abril 13 de 1987, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones". Escuela Superior de Administración Pública, 10 pp.

"Circular de febrero 6 de 1854, sobre las Academias que deben formar los Empleados de la Secretaría de Hacienda". *La Administración Pública en la Época de Juárez.* México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos. Tomo I, pp. 513-515.

Circular del Ministerio de Justicia sobre matrículas de Abogados, de septiembre 20 de 1854. Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana.* México, Imprenta del Comercio. 1876. Tomo VII, p. 313.

"Decreto de mayo 22 de 1631, que establece el cobro de la Media Anata. *Comisión, Cédulas Reales y Arancel, Despachado para la Fundación, Administración y Cobranza del Derecho de Media Anata.* Reimpreso en México, en la Imprenta de D. Phelipe de Zuñiga y Ontiveros. 1766.

"Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado". Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 301-302.

FUENTES

- "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.
- "Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático", de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México. 1981. Dos tomos, tomo I, p. 2-3.
- "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación.
- "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación.
- "Decreto sobre Legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros", de octubre 31 de 1829. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. pp. 5-8.
- "Decreto sobre establecimiento de Legaciones en Europa y América", de mayo 25 de 1831. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México. 1981. Dos tomos, tomo I, pp. 10-11.
- "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación.
- "Decreto sobre establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados", de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata. 1879. Tercera Parte, pp. 168-170.

- “Decreto de la Regencia declarando la inamovilidad de los magistrados y jueces”, de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. *La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870)*. Madrid, Editorial Civitas. 1991. pp. 286-287.
- “Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos”, de mayo 21 de 1852. “Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos”, de mayo 21 de 1852. *Derecho Internacional Mexicano*, tomo III, pp. 303-304.
- “Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Prevenciones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los Meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno”. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tres tomos. Tomo I, pp. 288-292.
- “Decreto sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos”, de octubre 5 del mismo 1852. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tres tomos. Tomo I, pp. 288-292.
- “Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio”. Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana*. México, 1854. Vol. VII, pp. 23-24 y 230.
- “Decreto número 2096, de febrero 13 de 1962, que crea la Fundación Instituto para Desarrollo de la Alta Gerencia Pública”. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de marzo 6 de 1992.
- “Decreto número 3119 de diciembre 12 de 1968”. *Diario Oficial*, Bogotá, Colombia. 5 pp.
- “Decreto número 1816 de agosto 30 de 1976”. *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia. 14 pp. “Acuerdo número 113 de abril 21 de 1978, por el cual el Consejo Directivo de la Escuela fija su estructura orgánica y determina sus funciones”. ESAP, 10 pp.
- “Decreto número 004848, de diciembre 23 de 1982, por el que se aprueba el Reglamento del Plan de Estudios del Programa de Bachillerato en Administración Pública y la Carrera en Administración Pública. Santiago, Universidad de Chile. 1982. 15 p.

FUENTES

- “Decreto número 697, de julio 17 de 1989, por el cual se aprueba el Reglamento y Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública”. Chile, Instituto Profesional de Osorno. 1989. 9 p.
- “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CDXCV, no. 22. México D.F., diciembre 31 de 1994.
- “Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano”. *Diario Oficial de la Federación*, de agosto 22 de 1996.
- “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, de diciembre 5 de 1938. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Cinco tomos. Tomo V, vol. IV, pp. 247-266.
- “Estatuto del Servicio Profesional Electoral”. México, Instituto Federal Electoral. 1992.
- “Exposición de Motivos”. *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994.
- “Legislación del Servicio Exterior Mexicano”. *El Servicio Exterior Mexicano*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1967. pp. 143-161.
- “Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes deben proveerse las vacantes”, de septiembre 2 de 1836. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata. 1879. Tercera Parte, pp. 12-13.
- “Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales”, de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300.
- “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de noviembre 2 de 1917. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes. 1917.

- “Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano”, de agosto 25 de 1853. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 18-23.
- “Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Distrito Federal”, de diciembre 2 de 1867. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, 1972. pp. 311-330.
- “Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano”, de mayo 7 de 1888. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 76-84.
- “Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático mexicano”, de junio 3 de 1896; y “Reglamento” de esta Ley, de junio 19 de 1896. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 86-102.
- “Ley Orgánica del Cuerpo Consular”, de noviembre 11 de 1910; y “Reglamento” de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 216-305.
- “Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano”, de enero 9 de 1922. “Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano”, de enero 17 de 1922. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 329-333 y 334-355.
- “Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano”, de enero 9 de 1923 y “Reglamento” de la misma, de octubre 25 del mismo año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos. Tomo I, pp. 356-522.
- “Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano”. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1967.
- “Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular”, de enero 25 de 1934, y “Reglamento” de la misma, de enero 31 de ese año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México, 1981. Dos tomos, tomo I, pp. 235-597.

FUENTES

- “Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano”, de diciembre 30 de 1981, y Reglamento de la misma de julio 16 de 1982. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1990.
- “Ley del Servicio Exterior Mexicano” y su Reglamento, de diciembre 16 de 1993. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1994.
- “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública”. Guatemala, 1980. 33 pp.
- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo 26 de 1994”, artículo 105. Apéndice: Cossío Díaz, José Ramón. *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Cuadernos para la Reforma de la Justicia. 1996. pp. 111-132.
- “Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México”, de enero 6 de 1945. Universidad Nacional Autónoma de México. *Legislación Universitaria*. 1991.
- “Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí”, de junio 31 de 1923. Sin datos editoriales.
- “Ley nº 19 de noviembre 25 de 1958 sobre Reforma Administrativa”. *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia. 11 pp.
- “Ley de creación del Instituto Nacional de Administración Pública”, de junio 12 de 1981. Flores Vinces, Guillermina. “Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú”. Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas, CLAD. 1986.
- “Ley del Servicio Civil”. Guatemala, 1985. 32 pp.
- “Ley y Reglamento del Instituto Nacional de Administración Pública”. Presidencia de la República. Lima, 1989.
- “Prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones”, de junio 30 de 1848. “Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852”. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata. 1899. Tomo III, pp. 300-301.
- “Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España”. Madrid, 1786. Parágrafos

57-74. Hay una edición actual en facsímil: México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1984. Fue prologada por Ricardo Rees Jones.

“Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas, y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte”, de septiembre 8 de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor. del rey y su Consejo. 1763.

“Reglamento del Montepío de Viudas, Huérfanos y Madres de Oficiales Militares”, de junio 17 de 1773. México, Don Felipe Zúñiga y Ontiveros. 1789.

“Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato”, de marzo 31 de 1790. Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1. Enero-marzo, 1942.

“Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano”. “Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular Mexicano”, de septiembre 30 de 1853; “Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático”, de diciembre 6 de 1865; “Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular del Imperio mexicano”, de diciembre 6 de 1865; reforma del “Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático mexicano”, de febrero 27 de 1896; reforma del “Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular mexicano”, de julio 23 de 1896. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. México. 1981. Dos tomos, tomo I.

“Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano”, de septiembre 16 de 1871. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México. 1973. Tres tomos. Tomo III, pp. 1124-1142.

“Reglamento del Instituto Nacional de Administración Pública”, del de julio 6 1984. Referido por Flores Vinces, Guillermina. “Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú”. Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas, CLAD. 1986. pp. 89-90.

“Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México”. *Legislación Universitaria*. 1991.

“Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México”. *Legislación Universitaria*. 1991.

Memorias administrativas

Anónimo. *El Secretario de Estado y del Despacho Instruido. Su origen en España, sus Funciones, Ejercicio, Máximas y Manejos* (manuscrito del Siglo XVIII). Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

Anónimo. *Memoria sobre las Secretarías del Despacho (1824). Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, Presidencia de la República. 1977.

D.P. de M. y J. *La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal*. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal: 1972-1976*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. *Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal*. México, agosto de 1990.

Exposición de Motivos de la Ley del Notariado, y la Ley misma, de diciembre 19 de 1901, anexas a la *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 1º de enero e 1901 al 30 de junio de 1909*. México, Imprenta de Antonio Enríquez. 1910. Signada por Justino Fernández en 1909 (no se precisa mes ni día). pp. 315-376.

Gálvez, José de y marqués de Croix. "Informe y Plan de Intendencias para el Reino de la Nueva España", de enero 15 de 1768. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378). ff. 1323.

Iniciativa núm. 2. *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo*

a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831. México, Imprenta del Águila. 1831. Signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano. México, Oficina de Alejandro Valdés. 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6 de 1822.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1º de 1828.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829. México, Imprenta del Águila. 1829. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832. México, Imprenta del Águila. 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832. México, Imprenta del Águila. 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en día 20 de mayo de 1833. México, Imprenta del Águila. 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 del mismo año.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. México, Imprenta El Águila. 1835.

FUENTES

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838.

Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845. México, Imprenta del Águila. Signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día).

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847.

Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850. Signada por Marcelino Castañeda, en marzo 6 de 1850.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868. México, Imprenta del Gobierno. 1868. Signada por Antonio Martínez de Castro, en marzo 28 de 1868.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en noviembre 15 de 1869. México, Imprenta del Gobierno. 1869. Signada por José María Iglesias, noviembre 15 de 1869.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en octubre 8 de 1870. México, Imprenta del Gobierno. 1870. Signada por José María Iglesias, en octubre 8 de 1870.

Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1873. México, Imprenta del Gobierno. 1873. Signada por José Díaz Cobarrubias, en septiembre 15 de 1873, en calidad de encargado del Despacho.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en septiembre 15 de 1881. México, Tipografía Literaria de F. Mata. 1882. Signada por Ezequiel Montes, en septiembre 15 de 1881.

Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo 31 de 1887. México, Imprenta del Gobierno. 1887. Signada por Joaquín Baranda, en marzo 31 de 1887.

Rael de Aguilat, Juan José. *Discurso Moral y Político en que se Previenen las Partes más Principales y Nobles Atributos del Secretario* (1708). Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.

Revillagigedo, Segundo Conde de. "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4. 1789-1790.

Libros, artículos e informes técnicos

Alderfer, Harold. *La Administración Pública en las Nuevas Naciones*. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1972.

Alfiz, Marisa Lila. "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menen". Bodenre, Klaus (Comp.). *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stifung (FESER). 1993.

Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986.

Amaro Guzmán, Raimundo (Coord.). *Función Pública y Democratización en Iberoamérica*. Santo Domingo, Oficina Nacional de Administración y Personal. 1990.

Arenal Fenochio, Jaime del. "Los Abogados en México y una Polémica Centenaria. (1784-1847)". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 4, núm. 4. 1980. México, 1980. pp. 521-556.

Arnold, Linda. *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*. The University of Texas at Austin. 1982. Tesis doctoral. Archivo General de la Nación, Biblioteca. Código 350.001.A 752b.

_____, *Directorio de Burócratas en la Ciudad de México: 1761-1832*. México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, 350.001.A752b.

FUENTES

- Arrazola, Lorenzo y otros. *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848. Tomo 1, pp. 106-112.
- Baccigalupo, Alain. "L'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec (ENAP)". *La Revue Administrative*. Mar-Avr. Num. 158. 1974. pp. 174-180.
- Bath, Sergio. *História do Instituto Río Branco*. Brasilia, Instituto Río Branco. 1991.
- Barcellona, Pietro y Giuseppe Coturri. *El Estado y los Juristas*. Barcelona, Editorial Fontanella. 1976.
- Bazán, Milda. "La República Restaurada y el Porfirismo". Gurza Arce, Francisco. *La Historia de las Profesiones en México. La Historia de las Profesiones en México*. México, El Colegio de México. 1982.
- Beneyto, Juan. *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Madrid, Aguilar. 1958.
- Bielfeld, Jacobo Federico Barón de. *Instituciones Políticas*. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Cuatro vols. 1768. [Traducción castellana de *Institutions Politiques*, Paris, 1761-1872].
- Bertrand, André et Marceau Long, "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.
- Bjur, Wesley. "La Administración y la Carrera Administrativa: la Experiencia Norteamericana". Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986.
- Bluntschli, M. *La Politique*. Paris, Librairie Guillaumin. 1879.
- Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Madrid, Edit. Aguilar. 1973.
- Boube, Bernard. "Les Stages à l'ENA". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Annee. Num. special, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 18-20.
- Bréhier, Louis. *Las Instituciones del Imperio Bizantino*. México, UTEHA. 1958.

- Campillo y Cosío, José del. *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*. Mérida, Universidad de Los Andes. 1971 (elaborada en 1743 y publicada en 1789).
- Campomanes, Pedro de. *Discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos y su Fomento*. Madrid, Editora Nacional. 1978 (1774).
- Canales Aliende, José Manuel. "La Administración de la Justicia: hacia una Visión Gerencial del Servicio Público de la Justicia". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 73. Julio-septiembre de 1991. pp. 213-227.
- Caparossi, Paola. "La Selezione dei Migliori per la Pubblica Amministrazione. La Scuola Superiore ed il Reclutamento del Personale Direttivo dello Stato in Italia". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Admministrazione*. Num. 2. 1991. pp. 111-152.
- Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro". México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1848.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". *México: Cincuenta Años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. Tres tomos.
- Carrasco Canals, Carlos. "La Función Pública en el Siglo XIX: una Proposición Olvidada". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974. pp. 786-823.
- Cassese, Sabino et Jill Pellew. "Rapport General". Cassese, Sabino et Jill Pellew (eds.) *Le Système du Merit*. Bruselles, Institut International des Sciences Administratives. 1987. pp. 10-23.
- Cassese, Sabino. "Le Système Italien". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Annee. Mum. special Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 44-46.
- Castelló-Tárrega, Juan José Mari. "Preparación, Selección y Promoción de Jueces. Varios, *Justicia y Sociedad*". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 135-163.

FUENTES

- Cleaveland, Frederic, Manuel Sánchez Sarto y Benedito Silva. "Informe sobre el Proyecto de Creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública. México, *Revista de Administración Pública*. Núm. 40, Oct.-Dic., 1979, pp. 67-89.
- Correa Sutil, Jorge. "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, *Justicia y Sociedad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 165-182.
- Cos-Gayón, Fernando. *Historia de la Administración Pública de España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976 [1851].
- Cossío Díaz, José Ramón. *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Cuadernos para la Reforma de la Justicia. 1996.
- Coutinho, Heitor. *Políticas Públicas de Cooperação: a Implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil*. Universidad de Brasilia, tesis de grado. Sin año. 166 pp.
- Couto, Ricardo. "Creación de un Organismos Especial a manera de Secretaría de Justicia". *El Universal*. México, julio 9 de 1950.
- Cuadros Varela, Carlos Ferdinand. "El Rol del Jurista dentro del Mundo Moderno". *Revista de Estudios Jurídicos*. Núm. 3. Agosto, 1993. Cuzco, Perú. pp. 80-86.
- Cuevas Ahumada, Víctor M. "Algunas propuestas para la reforma curricular de la Licenciatura en Administración de la UAM-Atzcapotzalco". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Memoria de la reunión. 1991. tomo I, pp. 202-205.
- Chapman, Brian. *The Profession of Government*. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión (1959). 1966.
- Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981 (1972).
- Díaz Rugama, Alberto. *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. México, Imprenta El Socialista. 1887.

- Dimock, Marshall. "The Study of Administration". Estados Unidos, *American Political Science Review*. Vol. 31. 1937. pp. 28-40.
- "Discurso de Emilio Rabasa, el 26 de julio de 1925, por motivo del XIII Aniversario de la Escuela [Libre de Derecho]. Serra Rojas, Emilio (editor). *Antología de Emilio Rabasa*. México. Ediciones Oasis. Dos tomos. 1969. pp. 32-33.
- Doglioli, Rodolfo. "El Plan de Estudios de Abogacía". *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad de Litoral, año XI, Tercera Época, núm. 47. Santa Fe, Argentina. 1945. pp. 5-19.
- Domínguez, Virgilio. "Examen de Posibles Objecciones Respecto a una Secretaría de Justicia". México, *El Foro*. Cuarta Época, núm. 32. Enero-marzo, 1961. p. 79-89.
- Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres tomos [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venezia, 1860].
- Duffau, Jean-Marie. "Les Études à l'ENA". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 15-18.
- Dueñas Pulido, Antonio. "Problemas Actuales del Servicio Exterior Mexicano". *El Servicio Exterior Mexicano*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1987. pp. 78-79.
- Dugget, Michael. "Le Système Britannique". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 33-35.
- Duhalt Kraus, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1977.
- Duica, Carlos y Alvaro Echeverri. "El Perfil Profesional de la Facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Colombia". *Revista Criterio*, núm. 5. Agosto de 1984. pp. 13-24.

FUENTES

- Edwards, Harry. "El Papel de la Educación Jurídica en la Reorientación de la Profesión". *Revista de Educación Superior*. Núm. 71. Julio-septiembre, 1989. p. 5-18.
- Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976. Cuatro tomos.
- Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh. *Organización de Escuelas e Institutos de Administración Pública*. México, Edit. Diana. 1972 (1969).
- Etkin, Jorge y Aníbal Petroni. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina*. Buenos Aires, 1990. 168 pp.
- Ferret i Jacas, Joaquim. "Le Système Espagnol". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. special, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 41-43.
- Fix-Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia". Varios autores: *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. México, UNAM. 1985 (1982). pp. 143-177.
- Fix-Fierro, Héctor. *La Eficiencia de la Justicia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995.
- _____, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces". [Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996.]
- Flores Vinces, Guillermina. "Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú". Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas, CLAD. 1986. pp. 81-99.
- Francois, Pierre. "Les Eiseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec., 1988. pp. 501-505.
- Gáneva, Iveta. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Costa Rica*. Septiembre, 1990. 53 pp.

- García Madaria, José María. Introducción a la obra: *Las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Gasparri, Alessandra. "Il Reclutamento dei Funzionari dello Stato tramite la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (1978-1980)". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Admmistrazione*. Num. 2. 1987. pp. 121-144.
- Gaxiola, Francisco Javier. "Sobre la Creación de una Secretaría de Justicia". México, *El Foro*. Cuarta Época, núm. 32. Enero-marzo, 1961. pp. 69-78.
- Gazier, Francois. "L'Ecole Nationale d'Administration: Apparences et Réaliés". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXI, núm. 1. 1965. pp. 31-37.
- Gil Sánchez, Jaime. "Nueva Estructura de los Estudios de Derecho y Orientación Profesional de los Abogados". Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia. 1962 (el ejemplar consultado carece del nombre de la Revista). Vol. XXV, núm. 90. pp. 331-336.
- González, María del Refugio. "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". *Crónica Legislativa*, Nueva Época, núm. 1. Octubre 1994-marzo 1995. pp. 11-24.
- Goodnow, Frank. *Politics and Administration*. New York. The Mac Millan Co. 1900.
- Green, Rosario y María Amparo Canto, "La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano". *El Servicio Exterior Mexicano*. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1984. pp. 120-131.
- Graterol Calles, Elita. "La Carrera Administrativa en Venezuela". *Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gregoire, Roger. "L'Ecole Nationale d'Administration: some influences sur l'Evolution de la Fonction Publique Francais". *Journal of the Institut of Public Administration of Canada*. Vol. VIII, núm. 4. 1965. pp. 470-482.
- Groisman, Enrique. "La Función Pública en la República Argentina". Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latino-*

FUENTES

- mericanas. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1986. pp. 9-11.
- _____, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del Dr. Alfonsín". Bodemer, Klaus (Comp.). *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stifung (FESER). 1993. pp. 213-116.
- Guerrero del Castillo, Eduardo. "Una Nueva y Provechosa Cruzada Científica". *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. 1960. Núm. 19. pp. 181-187.
- Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontamara. 1987.
- _____, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993.
- Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.
- _____, "La Formación de Directivos". México, *Revista de Administración Pública*. Núm. 89. 1995.
- Heller, Heller. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.
- Herrasti, Francisco. "Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia". México, *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo III, núm. 10. 1953, pp. 10-24.
- Hilling, Hellen. "Public Administration: Study, Practice, Profession". Estados Unidos, *Public Administration Review*. Vol. 26. 1966. pp. 320-328.
- Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1966 (1911).
- _____, "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- Homo, León. *Las Instituciones Políticas Romanas*. México, UTEHA. 1958.
- Jefferson, Tomás. *Escritos Políticos*. México, Diana. 1965.

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

- Jordana de Pozas, Luis. "La Organización y las Ciencias Administrativas en España". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXIII, núm. 1. 1957. pp. 1-16.
- _____, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVIII, núm. 1. 1962. pp. 34-62.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784 (Hay una edición reciente: Justi, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996).
- Kelly, Craig. "Le Systeme Americain". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 62-63.
- Kernaghan, Kenneth. "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy". Cassese, Sabino et Jill Pellew (eds.) *Le Systeme du Merit*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives. 1987. pp. 47-58.
- Kesler, Jean Francois. "La Réforme de l'ENA". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec. 1986. pp. 535-542.
- _____, "La Creation de l'ENA". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 11-15.
- Kracke, E.A. "Bureaucratic Recruitment and Advacement in Imperial China". Dalby, Michael and Michael Werthman. *Bureaucracy en Historical Perspective*. Glenview, Scott, Foresman and Co. 1971. pp. 34-39.
- Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia". Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. I, núm. 3. Septiembre, 1957. pp. 500-502.
- Laso Vallejo, Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965.
- Lasswell, Harold. "La Concepción Emergente de las Ciencias de Políticas". En Aguilar, Luis F.. *La Hechura de Políticas*. México, Edit. Porrúa.

FUENTES

- Lavariega Villanueva, Pedro. *Derecho Diplomático: Normas, Costumbres y Cortesías*. México, Edit. Trillas. 1989. Anexo.
- Lucchetti, Pietro Alberti. "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e Instituti di Formazione delle Singole Amministrazione Statali: una Collaborazione Difficile". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*. Num. 2. 1994. pp. 119-135.
- Lybier, Albert. *Government of the Ottoman Empire*. Cambridge, Mass. 1909.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. *La Administración Central en Gran Bretaña*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966.
- Macedo, Pablo. Conferencia sustentada en febrero 1º de 1906. *Boletín de Instrucción Pública*. Tomo V. México, Secretaría de Instrucción Pública. 1906. pp. 898-902.
- Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*. Yale University Press. 1989.
- Malagón Barceló, Javier. "Breve Reseña Histórica de la Escuela Nacional de Jurisprudencia". México, *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo I, núms. 1 y 2. Enero-junio, 1951. pp. 163-188.
- Martin, D. H. "Déjà vu: French Antecedents of the American Public Administration". Estados Unidos, *Public Administration Review*. Vol. 47. num. 4. 1987. pp. 297-303.
- Martínez Sospedra, Manuel. "Empleados, Diputados y Ministros". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974. pp. 605-627.
- Martínez Vera, Rogelio. "¿Qué es la Profesión de Abogado?". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo XLII, núms. 185-186. Septiembre-Diciembre, 1992. pp. 168-169.
- Marx, Carlos. *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel*. México, Edit. Grijalbo.
- Mastre, Jean Louis. "France". Cassese, Sabino y Pellew, Jill. *Le Systeme du Merit*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives. 1987. pp. 89-108.

- Mattoso Maia Amado, Andre. "El Instituto Rio Branco". *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina* (ADALC). Boletín Informativo. Núm. 1. Agosto de 1996. pp. 7-11.
- Méndez, José Luis. "La Profesionalización del Estado Mexicano: Olvidando o Esperando a Godot". *El Cotidiano*. No. 72. Sept.-oct., 1995.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *Hacia una Nueva Escuela de Derecho en México*. México, Imprenta Mundial. 1935.
- _____, *La Administración Pública en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1942.
- _____, "Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales", de enero 19 de 1950. México, UNAM, Archivo del Consejo Universitario. Ms del expediente de sesiones de 1950.
- _____, "Apuntes para la Historia de la Facultad de Derecho". México, *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo III, núm. 10. Abril-Junio, 1953. pp. 37-70.
- _____, "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 2. 1955. pp. 35-49.
- _____, *Historia de la Facultad de Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1956.
- (sin firma) "México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos". *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina* (ADALC). Boletín Informativo. Núm. 1. Agosto de 1996. pp. 14-15.
- Molitor, André. *La Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. Madrid. UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública. 1961 (1958).
- Monsalve, Tulio. "Informe final de la consultoría sobre evaluación del currículum del Posgrado en Administración Pública dictado por el INAP de Nicaragua". Managua, Nicaragua. Junio de 1989. 17 pp.
- Morstein Marx, Fritz. "German Administration and the Speyer Academy". Estados Unidos, *Public Administration Review*. Vol. XXVII, núm. 5. Dec., 1967. pp. 403-410.

FUENTES

- _____, "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas, *International Review of Administrative Sciences*. 1969. Vol. 35, núm. 4. pp. 291-301.
- Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). *El Espíritu de las Leyes*. México, Edit. Porrúa. 1980 (1748).
- Mora, José María Luis. "Discurso sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía". Mora, *Obras Sueltas*. México, Edit. Porrúa. 1963 (1837).
- Moseher, Frederick y Salvatore Cimmino. *Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Rialp.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos.
- Muñoz Llerena, César. "El Papel del Jurista y su Interrelación con otros Profesionales". Revista *Universidades*, Año XVI, no. 64. Abril-Junio de 1976.
- Neumann, Franz. *Behemoth: Pensamiento y Acción del Nacional-socialismo*. México, Fondo de Cultura Económica. 1943. pp. 419-423.
- Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.
- N.F. "Por una Réforme de L'ENA". *La Revue Administrative*. Mar.-abr. 1986. pp. 111-114.
- Nottage, Raymond and Freida Stack. "The Royal Institute of Public Administration: 1922-1939". London, *Public Administration*. 1972. Vol. 50. pp. 281-305.
- Nottage, Raymond. "The Royal Institute of Public Administration: 1939-1972". London, *Public Administration*. 1971. Vol. 50. pp. 449-445.
- Ochoa Brun, Miguel Ángel. "La Escuela Diplomática de España: Pasado y Presente". Madrid, *Cuadernos de la Escuela Diplomática*. Junio, 1988. Segunda Época, núm. 1. pp. 5-13.
- Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954. p. 79.

- Oropeza y Segura, Mario. "Reflexiones en torno a la Profesión de Abogado y a la Escuela Libre de Derecho". México, *Revista de Investigaciones Jurídicas* no. 11. 1987. pp. 817-826.
- Otero, Mariano. "Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República. Obras (Preparación de Jesús Reyes Heroles). Dos tomos. México, Editorial Porrúa. 1967.
- Parris, Henry. "Twenty Years of l'Ecole Nationale d'Administration". London, *Public Administration*. Winter, 1965. pp. 395-411.
- Piña, Rafael de. "La Formación Profesional del Abogado". *Temas de Derecho Procesal*. México, Ediciones Botas. 1951. pp. 45-58.
- Piquero, J. *Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública*. México, sin datos editoriales. 1856-1858.
- Posada de Herrera, José. *Lecciones de Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Tres tomos. 1978 (1843).
- Prado y Rozas, Antonio. *Reglas para los Oficiales de las Secretarías y Catálogo de los Secretarios del Despacho, y del Consejo de Estado [1755]*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Prats, Yves. "Vingt Annes d'Activités de l'Institut International d'Administration Publique". Paris, *La Revue Administrative*. Nov-Dec., 1986. pp. 543-548.
- Rabasa, Emilio O. "La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos". *El Servicio Exterior Mexicano*. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1984. pp. 116-119.
- Ramos Bilderbeck, Eugenio. "Por una Secretaría de Justicia". México, *El Foro*. Cuarta Ápoca, núm. 32. Enero-marzo, 1961. pp. 37-52.
- Rein, Martin and Francine Rabinovitz. "Implementation: a Theoretical Perspective". En Martin Rein, *From Policy to Practice*. M.S., Sharpe, Inc. 1983.
- (Sin firma) "República Argentina: Instituto del Servicio Exterior de la Nación". *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina (ADALC)*. *Boletín Informativo*. Núm. 1. Agosto de 1996.

FUENTES

- Ridley, F.F. "Public Administration: cause for Discontent". London, *Public Administration*. 1972. Vol. 50. pp. 65-70.
- _____, *Government and Administration in Western Europe*. Suffolk, Martin Robertson. 1979.
- Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". México, Impreso por Juan Ojeda. 1837.
- Rivarola Paoli, Juan Bautista. "El Ministerio de Relaciones Exteriores [de Paraguay]". p. 22. *Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina* (ADALC). Boletín Informativo. Núm. 1. Agosto de 1996. pp. 17-22.
- Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". *The Political Quarterly*. Vol. 25. 1954. pp. 337-346.
- Rodríguez de San Miguel, Juan. *Pandectas Hispano-Mexicanas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1991 (1839). Edición facsímil.
- Rodríguez Reyes, Alvaro. "La Formación de Funcionarios Públicos". México, *Revista de Administración Pública*. Núm. 1. 1956. pp. 37-47.
- Rotours, Robert des. *Le Traité des Examens*. París, Librairie Ernest Leroux. 1932. (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLIV Y XLV).
- _____, *Traité des Fonctionnaires et Traité de l'Armée*. Leiden, Netherlands, E. J. Brill. 1947 (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLIV-L). pp. 23-37.
- Ruiz Carrillo, Jorge y Gloria Castillo. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Perú*. Noviembre, 1990. 394 pp.
- Rutgers, Mark. "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". Thousand Oaks and London, *Administration & and Society*. Vol 26, num. 3. 1994. pp. 395-412.
- Saavedra Fajardo, Diego. *Empresas Políticas*. Madrid, Editora Nacional. Dos tomos. 1976 (1640).

- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. "La Implementación de la Política Pública: un Marco de Análisis". Aguilar, Luis F. (ed.). *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1978).
- Sáinz de Andino, Pedro. "Exposición sobre la Situación Política del Reyno y medios de su Restauración" (1829). *El Pensamiento Administrativo de Pedro Sáinz de Andino: 1829-1848*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Saravia, Enrique. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*. Río de Janeiro. 1990. 43 p.
- Sarfati, Magali. *Spanish Bureaucratic Patrominialism in America*. California, Universidad de Berkeley. 1966.
- Sarrailh, Jean. *La España Ilustrada de la Segunda mitad del Siglo XVIII*. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.
- Schmitt, Carl. *La Dictadura*. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- Serra Rojas, Emilio (editor). *Antología de Emilio Rabasa*. México, Ediciones Oasis. Dos tomos. 1969.
- Schott, Richard. "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects". Estados Unidos, *Public Administration Review*. Vol. 56, núm. 3. 1976. pp. 253-259.
- Siedentopf, Heirinch. "Haute Fonction Publique et Federalisme: L'Ecole de Speyer". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA. 1996. pp. 39-41.
- Sierra, Justo. "Plan de la Escuela Mexicana". Discurso en la Apertura del Consejo de Educación Pública, del 13 de septiembre de 1902. *Obras Completas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1991.
_____, "Discurso en la sesión en que se dio cuenta del informe rendido por el Ejecutivo de la Unión en cuanto al uso que ha hecho, hasta el 30 de marzo de 1907, de la autorización que le fue concedida para legislar en materia de enseñanza". *Obras Completas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1991.
- Simon, Herbert et al. *Administración Pública*. México, Edit. Letras. 1968 (1950).

FUENTES

- Staples, Anne. "La Constitución del Estado Nacional". Gurza Arce, Francisco y otros. *La Historia de las Profesiones en México. La Historia de las Profesiones en México*. México, El Colegio de México. 1982.
- Stein, Lorenz von. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.
- Tank de Estrada, Dorothy. "La Colonia". Gurza Arce, Francisco y otros. *La Historia de las Profesiones en México*. México, El Colegio de México. 1982.
- Thuillier, Guy. "Un Projet d'Ecole d'Administration en 1815: le Comte d'Herbouille". Paris, *La Revue Administrative*. Núm. 166. Jui-Out, 1975. pp. 353-356.
- _____, "La Premier Ecole d'Administration: Ives de Saint Prest et l'Academie Politique de 1712 à 1719". Paris, *La Revue Administrative*. Janvier-Fevrier, 1987. pp.19-24.
- _____, "Aux Origines de l'ENA: L'École Centrale d'Administration d'Eugène Leonoël (1863)". Paris, *La Revue Administrative*. Sept-oct., 1991. pp. 415-421.
- _____, "Aux Origines de l'ENA: Comment former les Diplomates au XVIIIe Siècle". Paris, *La Revue Administrative*. Sept-oct., 1992. pp. 405-408.
- Tocqueville, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Editorial Guadarrama. (1856) 1969.
- Tomás y Valiente, Francisco. *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*. Madrid, Alianza Universidad. 1982.
- _____, "Legislación Liberal y Legislación Absolutista sobre Funcionarios y sobre Oficios Públicos Enajenados: 1810-1822". *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1983. pp. 703- 722.
- Torras Ribe, Josep María. "La Venta de Oficios Municipales en Cataluña (1739-1741), una Operación Especulativa del Gobierno de Felipe V". *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1983. p. 727.

- Ule, Carl. *La Reforma Administrativa en Alemania*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967.
- Vernardakis, Georges. "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". Bruselas, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 54, núm. 3. 1988. pp. 427-451.
- Villa, Luis Enrique de la y Juan Manuel Allendesalazar. "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Creación, Organización y Actividades del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVIII, número 1. 1962. pp. 34-62.
- Weber, Max. "La Política como Vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms 16 y 17. 1959.
- _____, *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos.
- Weiker, Walter. "La Burocracia Otomana: Modernización y Reforma". México, *Revista de Administración Pública*. Núm. 46. 1981. pp. 167-180.
- White, Leonard. "The Meaning of Principles in Public Administration". Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1936). pp. 13-25.
- Willoughby, W.F. "The Science of Public Administration". En John Mathews and James Hart (Eds.). *Essays in Political Science*. Baltimore, The John Hopkins Press. 1937. pp. 39-63.
- Wittfogel, Karl. *Despotismo Oriental*. Madrid, Ediciones Guadarrama. 1966.
- Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez. *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*. México, UNAM. 1986.
- Zavala, Lorenzo de. "Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el Año de 1947". Zavala, *Obras: el Periodista y el Traductor*. México, Edit. Porrúa. 1966 (1847).

El funcionario, el diplomático y el juez se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1998 en Plaza y Valdés Editores. Su composición tipográfica se hizo en Times New Roman de 18, 16, 11 y 8 puntos. La corrección y la tipografía estuvo a cargo de Ethel Salazar y el cuidado de la edición a cargo de Alejandro López.

El tiraje fue de 3 000 ejemplares.

La Administración Pública en el Estado de Guerrero. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1991.

El Estado en la Era de la Modernización. México, Editorial Plaza y Valdés. 1992.

Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1992. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993.

Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano. México, Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1995.

La Formación Profesional de Administradores Públicos en México. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1995.

La Secretaría de la Justicia y el Estado de Derecho en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1995.

Principios de Administración Pública. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. 1997.

La nueva aportación de Omar Guerrero a la ciencia de la administración pública abarca un tema fundamental: la formación profesional de quienes colaboran en las dependencias e instituciones de la administración pública, en el interior como en el exterior del país, y en el poder judicial; en suma, “del régimen de servicio público representado por el funcionario, el diplomático y el juez”, ciñéndolo a su formación profesional en instituciones universitarias o administrativas y los efectos de su preparación para mejorar su desempeño.

El funcionario, el diplomático y el juez es especialmente valioso por su oportunidad. Aparece en una etapa de nuestro país caracterizada por la abundancia de balances, redefiniciones y formulaciones de cambio en torno a la función y esencia del Estado, de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de sus administraciones públicas.

El tema de la formación profesional de los servidores públicos ciertamente no es nuevo en los ámbitos de la administración pública y ha sido tratado por un gran número de especialistas.

Sin embargo, es la primera ocasión que se publica un análisis completo, exhaustivo, de lo que ha significado la profesionalización de la función pública, abarcando sus raíces históricas, las aportaciones de la administración pública comparada y el señalamiento de los avances que hemos consolidado en nuestro país.

