

# 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”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 220.

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 sometidos 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 conceptuación: "los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento".<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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*.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>8</sup> Debbasch, *op. cit.*, pp. 356-357.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> *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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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”.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. 58.

<sup>14</sup> Ridley, *op. cit.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

ejemplo, los académicos, que no han proyectado hacerlo como horizonte profesional.<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> 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 an 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 singularmente 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.<sup>17</sup> 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 las 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.<sup>18</sup> Las actividades principales de estos institutos es la capacitación de los servidores

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

<sup>18</sup> 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 desenvolver 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.<sup>19</sup>

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 desenvolvimiento 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.

---

<sup>19</sup> International Institut of Administrative Sciences. *List of Schools and Instituts 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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

---

<sup>20</sup> Debbasch, *op. cit.*, p. 357.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 359.

<sup>24</sup> 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”.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> 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”.<sup>27</sup>

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

---

<sup>27</sup> 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".<sup>28</sup>

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".<sup>29</sup>

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

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *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 ejerce 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 ínfoles, 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*.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Citado por Jordana de Pozas, Luis, *op. cit.*, p. 54.

<sup>31</sup> 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".<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 carrera administrativa.<sup>34</sup>

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

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.

---

<sup>35</sup> Dicha Asamblea estuvo activa en 1941, *Ibid.*, p. 82.