

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 Angel 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 donde emanan, 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 transmitía 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, decía 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 sutiles 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 ejercitó 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 recíprocamente, 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 prolífico 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 nombramientos

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 desarrollo 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 reseñaada en el *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911.