

Capítulo IV

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ESCUELA PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO

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

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

La tradición académica cameralista y su trascendencia en la actualidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La formación de servidores públicos en el siglo XIX

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

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

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

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

Proyectos de Escuela de Administración Pública en Francia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Citado por Thuillier, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ *Ibid.*

Escuelas de formación profesional de servidores públicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

La formación profesional de los servidores públicos de lo exterior

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

La Academia Diplomática de París

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Proyecto del Colegio Diplomático Mexicano de 1835

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

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

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

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

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

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

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

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

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