

Quinta Lección

LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA



Entendiéndose a la administración pública como el Estado en actividad, y estando sustentada en el movimiento, la práctica administrativa constituye su esencia. En esta lección trataremos a quienes ejercitan esa práctica, el modo como está organizada y la manera como se adquiere. Es decir, abordaremos al servidor público, la carrera administrativa y los procesos de formación para ejercitar el servicio público.



La pericia, según un anónimo autor, está integrada por la Teoría, la Práctica, la Cautela y la Precaución. 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



Anónimo. *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 158-159.



OMAR GUERRERO

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

DEFINICIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Es frecuente que los trabajos sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno y la *carrera administrativa*. Como lo explicó Otto Hintze, “*Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad*”.⁸⁵ Desde principios del siglo XX, el derecho alemán de los funcionarios era el más desarrollado en Europa y el mundo entero. Alemania es el suelo fértil primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de 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*), cuyo uso se remonta al siglo XIX.⁸⁶

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* las 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 laborales de derecho privado.⁸⁷

⁸⁵ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, p. 224.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 220.

⁸⁷ Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981. pp. 331-333.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Son *funcionarios*, por consiguiente, quienes ejercen funciones 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 actividades económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

En Francia, por su parte, 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.⁸⁸ 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 desemejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y tienen la calidad de funcionarios.

Son funcionarios, por lo tanto, 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 la administración pública y por la *titularización*, 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 el Acta de Procedimiento de la Corona (*Crown Proceeding Act*) de 1947, además del nombramiento por la corona,

⁸⁸ *Ibid.*

OMAR GUERRERO

el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios.

En abono de una categorización más rigurosa, la Real Comisión del Servicio Civil (*Royal Commission on the Civil Service*) que estuvo activa entre 1929 y 1931, así como la Comisión Priestley de 1953-1955, adoptaron la siguiente conceptualización: “los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento”.⁸⁹ 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.

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

Servidor público es aquél que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o 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.

⁸⁹ Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. *La Administración Central en Gran Bretaña*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966. p. 38.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo. Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, 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; así como establecer programas y asignaturas comunes, con 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 países. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una duda injustificada sobre su condición de servidor público nacional. Él tiene un carácter de servidor público del Estado, toda vez que el servicio exterior constituye 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.

OMAR GUERRERO

Sin embargo, la mayoría de los países definen 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, igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos y su desempeño profesional se denomina también *carrera administrativa*.

Aquí debemos hacer una aclaración: carrera administrativa, en sentido laxo, comprende a la carrera administrativa propiamente, la carrera diplomática y la carrera judicial; en sentido estricto, entraña solamente a la carrera desempeñada por funcionarios públicos, no la de los diplomáticos ni la de los agentes judiciales.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa supone el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico. Para explorar estos relevantes aspectos de la carrera administrativa, recurriremos a los ejemplos de Alemania, Francia y Gran Bretaña.

El Servicio Preparatorio

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso, es decir, un *servicio preparatorio*.⁹⁰ A través de este sistema se desea que el aspirante palpe los diversos aspectos del gobierno y que permita, a través de exámenes sucesivos, que el servicio público se autoevalúe objetivamente.

⁹⁰ Chapman, Brian. *The Profession of Government*. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión. 1966. pp. 100-109.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En ese país se presume que existen los mismos principios en el desempeño de un funcionario judicial y un funcionario de la administración pública. Como lo hace un juez, el funcionario aplica la ley y busca ajustar al caso una disposición jurídica pertinente. Por consiguiente, toda su acción se lleva a cabo dentro de la ley que dicta el curso de la gestión administrativa. La diferencia entre el servidor de la administración de justicia y el servidor de la administración pública, consiste en que el primero trata con negocios de litigio y el segundo con asuntos administrativos.

Este sistema tiene más de 200 años de vigencia y se ha transformado muy poco hasta nuestros días. Da principio con la oferta de un puesto vacante, para el cual el candidato, antes del ingreso, debe mostrar su experiencia y conocimientos en derecho, así como en los asuntos públicos. Se trata de un noviciado cuyas reglas son establecidas, aplicadas y vigiladas por el Estado, y su propósito es formar a un aspirante para que ocupe un cargo con caracteres de desempeño estándares.

En su modalidad moderna, el noviciado se organizó a partir de 1952. Su base es el *examen de Estado*, que se verifica en tres ediciones a lo largo del proceso formativo: a) un examen de graduación universitaria; b) un periodo muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública; y c) un examen final.

Cada *Länder* (Estado federado) cuenta con un servicio preparatorio. Una buena muestra lo representa Baviera, cuyo primer examen es ejercido por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público *senior* y un profesor de derecho administrativo. Consiste en una prueba múltiple que exige la presentación escrita y oral, y consume muchas horas. Por ejemplo, la prueba escrita está formada por seis partes y cada una reclama un mínimo de cinco horas de preparación. En cuanto al examen oral, se centra principalmente en cuestiones aplicadas de derecho administrativo, además de constar de preguntas sobre las pruebas escritas.

OMAR GUERRERO

Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es una persona que anhela ingresar al gobierno. Todavía no es un novicio, esto ocurre hasta que presenta el segundo examen, que una vez aprobado, le otorga la denominación de *Referendar*. La aprobación de este examen es el resultado positivo a una solicitud del novicio para ingresar a una organización administrativa, aprobada por el titular del gobierno de la región donde desea laborar. En favor del solicitante obra que la única causa del rechazo puede ser que no haya cumplido con condiciones de desempeño claramente establecidas, y aún así, puede recurrir como primera instancia al fallo del Ministro de Justicia del *Länder*.

Aquí el sistema de aprobación es más social que académico, pues se trata de que el Referendar se empape en la realidad administrativa y la práctica legal, y pruebe la habilidad y la perseverancia en el servicio.

El titular del Gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un funcionario subordinado. Durante el largo proceso formativo, integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos, cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor inmediato del Referendar.

Formalmente, y como promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, pero se puede prolongar por mucho más tiempo, incluso hasta siete u ocho años. He aquí, paso a paso, mes por mes, el proceso de formación en el noviciado alemán.

El proceso de desarrollo de la experiencia del novicio está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. Haciendo honor a la tradición germánica, da inicio en las cortes judiciales donde el Referendar permanece durante 19 meses; luego se traslada a otra corte judicial, donde se desempeña por 10 meses, y posteriormente se traslada durante 5 meses a una corte civil provincial y cuatro a una corte criminal provincial. Para entonces, su entrenamiento suma 38 meses, es decir, casi tres años.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los siguientes 14 meses es ocupado en la administración pública, donde su tutor inmediato es un alto funcionario público. Luego transita hacia la administración financiera, donde trabaja durante dos meses, y cuatro más en otra organización similar. La preparación del novicio aún no termina, aunque aquí ya se entrenó por 20 meses más, es decir, un año y 8 meses.

Todavía no es un funcionario, pues debe tomar experiencia durante dos meses más en la administración social o en el Ministerio del Interior, además de cuatro meses en una corte administrativa y dos en una corte laboral.

Por fin, luego de 64 meses de formación, el novicio está en la antesala de asumir el carácter de funcionario público.

El examen final se presenta cuando agoniza la práctica en los entes públicos. Nuevamente el novicio presenta dos pruebas, una escrita y otra oral. A diferencia del primer examen de Estado, en Baviera la prueba escrita se divide en dos secciones, una para asuntos jurídicos, otra para los administrativos. En la primera sección se pregunta sobre derecho comercial y empresarial, así como sobre derecho privado, y procedimientos; en el segundo, sin embargo, también abundan temas sobre derecho constitucional, administrativo, laboral y hasta derecho canónico, pero también hay materias de economía, finanzas y ciencia política.

En Hesse, los exámenes son menos formalistas que en Baviera, y el acento del tercer examen recae en la filosofía, sociología, historia del derecho y economía; en tanto que en Rhin-Palatinado se prefiere la educación, el arte y los idiomas, además de la filosofía.

Una vez aprobado el tercer examen de Estado, el novicio se ha convertido en un funcionario público, en *Asesor*, base de la pirámide administrativa. Hubieron de pasar cerca de cinco años y medio de disciplinada y concienzuda formación profesional, cuyo núcleo consiste en un largo entrenamiento práctico.

OMAR GUERRERO

Hacia 1979, el primer examen versaba sobre materias jurídicas y de ciencias sociales, bajo el sistema de formación narrado. El segundo examen se refería nuevamente a derecho, pero incluía estudios en administración pública. Habiendo aprobado el segundo examen, la carrera transcurre dentro del sistema promocional establecido.⁹¹

La formación dentro del programa preparatorio, con frecuencia está acompañada por estudios de Doctorado en Derecho o en materias hermanadas, que se realiza en el sistema universitario. Igualmente, el Referendar y el Asesor son los estudiantes habituales de la Escuela de Ciencia de la Administración, establecida en Speyer.

Desarrollo de la Carrera Administrativa

Uno de los ejemplares típicos de la carrera administrativa lo constituye Francia, toda vez que ha sido el modelo a seguir por muchos países.

En ese país el servidor público se reclutaba originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación. La enseñanza universitaria, que está orientada a la producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación muy abstracta para el desempeño de tareas prácticas.⁹² Tal es el motivo por el cual a la universidad se le confía la dotación de un nivel general de conocimiento y a la escuela profesional el aprendizaje práctico.

La organización del servidor público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley de mayo 19 de 1834, por la cual se normó la actividad del servicio exterior.⁹³

⁹¹ Ridley, F.F. *Government and Administration in Western Europe*. Sufolk, Martin Robertson. 1979.

⁹² Debbasch, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*, p. 356.

⁹³ Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. pp. 178-179.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En mayo 19 de 1853 se aprobó una primera disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones. Sin embargo, a pesar de sensibles progresos a favor de la estabilidad de cargo y la fijación de los derechos de los servidores públicos, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decretó el primer *Estatuto General de Funcionarios*, merced a la ley de septiembre 4 de 1941, decretada por el gobierno de Vichy. Habida cuenta del colaboracionismo patentizado por este gobierno con la ocupación alemana, tal disposición fue anulada tras la liberación.

En octubre 19 de 1946 fue expedida una ley que estableció un nuevo *Estatuto General de Funcionarios*, a través de la cual se creó la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil.

Esa disposición fue reemplazada por otra promulgada en febrero 4 de 1959, cuyo propósito era hacer los ajustes correspondientes a la Constitución francesa de 1958. Aunque no se realizaron reformas radicales, se contemplaron asuntos puntuales referentes al Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, además de otros asuntos relativos a calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

El Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del Poder Ejecutivo, motivo por lo cual se excluyó a funcionarios judiciales, militares, administradores de corporaciones públicas industriales y comerciales, y empleados parlamentarios.

Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del *Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales*. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.⁹⁴

⁹⁴ Álvarez Álvarez, Julián. “La Carrera Administrativa en España”. Quito, varios, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. pp. 155-156.

OMAR GUERRERO

La primera, una ley expedida en julio 13 de 1984, constituye el Título Primero del *Estatuto* y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero 11 del mismo año, que constituye el Título Segundo del *Estatuto*, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del *Estatuto*, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

Las tres leyes sustituyeron un conjunto de textos heterogéneos cuya índole y alcance eran diversos, y que rigieron a la carrera administrativa antaño.

El ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito: los concursos, a través de los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierto grado de antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (*Ecole National d'Administration, ENA*) existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Mediante la tercera vía se democratizó el ingreso a la ENA, un plantel irremediablemente elitista por el resultado de formar a los miembros del servicio público superior que, además de las carreras administrativas que se aseguran, están en posibilidad

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

Francia es el país donde originalmente se estableció el principio del mérito, como una divisa democrática del servicio público: la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, artículo VI, estableció el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación de tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.⁹⁵

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles.

En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular para cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro. Dos casos ilustran esta configuración: en el Cuerpo de Administradores Civiles existen tres grados o categorías, cada uno con diferente número de escalones; por su parte, en el Cuerpo de Profesores de segunda enseñanza hay un grado único, pero está dividido en varios escalones. Tratándose de una carrera administrativa típica, la promoción entre los escalones se efectúa en forma continua: de un escalón inferior a otro inmediatamente superior, al tiempo que asciende el sueldo del servidor público promovido. Obviamente, el sistema promocional descansa en los criterios de la antigüedad y la aptitud probada.

⁹⁵ Haro, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, p. 200.

OMAR GUERRERO

También las promociones de grado se realizan continuadamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, excepcionalmente, el ascenso puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, a través de la publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios; a través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional; finalmente, a través de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Como es perceptible, la noción de cuerpo constituye la idea central de la carrera administrativa francesa que sustituyó a la antigua idea de *cuadro*, establecida por el *Estatuto* de 1946. Esta última, vigente hasta 1959, entrañaba un conjunto de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.⁹⁶ A partir del año referido, el *cuerpo* se definió como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados.

A pesar del cambio de noción, que redituó en la concepción de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó en 1959 y hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: Categoría A para los funcionarios superiores que diseñan *policy* y dirigen la administración pública; Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan *policy*; Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

⁹⁶ *Ibid*, p. 195.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una carrera administrativa tan escrupulosamente establecida ha necesitado de una escuela profesional de servicio público: la Escuela Nacional de Administración.

La Escuela Profesional de Servicio Público

Normalmente la carrera administrativa requiere del apoyo de una escuela profesional de servicio público, establecida por los gobiernos para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, así como para colaborar en los concursos de ingreso y promoción.

Mundialmente hablando, el plantel de formación de funcionarios más importante es la Escuela Nacional de Administración de Francia, establecida en octubre 9 de 1945 mediante una ordenanza del gobierno provisional.⁹⁷ La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 del año antes mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15.

La creación de la ENA se basó en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, tales como la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la Escuela Politécnica, pero cuya diferencia con ellas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.⁹⁸

El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de gran confusión.

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París, donde estudiaban, era un centro

⁹⁷ Ecole Nationale d'Administration. *Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952*. Paris, Imprimerie National. 1952.

⁹⁸ Vernardakis, Georges. "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 54, núm. 3. 1988. pp. 427-451.

OMAR GUERRERO

de estudios privado que sólo ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; además, era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de la Capital.⁹⁹ Igualmente, las universidades francesas únicamente brindaban un lugar adecuado a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no el aprendizaje administrativo requerido para introducir a los servidores gubernamentales en la práctica de la función pública. En fin: los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos (IEP) en Francia -el de París sustituyó a la Escuela Libre de Ciencias Políticas-, estableció a la ENA y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

Los funcionarios superiores de la administración pública francesa en general se forman en la Escuela Nacional de Administración, en tanto que en los Institutos Regionales de Administración, creados en diciembre 3 de 1969, preparan a los mandos medios.¹⁰⁰ Por su parte, los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos Ministerios han establecido, donde suele perpetuarse la formación universitaria original del servidor público.

El sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de estudios aplicados cuyo propósito

⁹⁹ Bertrand, André et Marceau Long. "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1960. pp. 5-24.

¹⁰⁰ François, Pierre. "Les Eiseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec., 1988. pp. 501-505.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través del entrenamiento práctico. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En suma: la ENA ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.¹⁰¹

La Escuela es un establecimiento de complementación y aplicación para la formación de los servidores públicos franceses. En ella se enseñan las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercitarlos. El plantel está dedicado a la formación de los funcionarios que se desempeñan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles, así como de otros cuerpos que son determinados por ese Consejo. Se trata de un establecimiento público, que está abierto también a las mujeres.

Admite estudiantes y funcionarios en activo, por medio de concursos. No se trata de una exploración que se restrinja a los conocimientos del pretendiente, pues también se escudriña su capacidad de analizar y sintetizar, se palpa la originalidad de sus ideas y la ordenación de su pensamiento, y hasta se aprecia la elegancia de su estilo al ejercitar el arte de la pluma. Se trata de exámenes competitivos que ofrecen una sensación nítida de cualidades tales como la inteligencia y el carácter, así como otros aspectos de la personalidad de los aspirantes.

Todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. Los concursos son generosos, pues los aspirantes que evidencian deficiencias en

¹⁰¹ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo II, p. 72.

OMAR GUERRERO

su formación universitaria pueden subsanarlas estudiando durante el primer año de ingreso a la ENA, en programas diseñados *ex profeso*.

La creación de la ENA, hay que recordarlo, se verificó en el seno de una radical reforma en la función pública que, entre otros objetivos, se orientó a disminuir la exclusividad de la función pública hasta entonces detentada por la Escuela Libre de Ciencias Políticas. Esta institución nutrió con sus egresados al servicio público durante la Tercera República, marginando a la clase media y la clase trabajadora. La conversión de esa Escuela en el Instituto de Estudios Políticos de París, y la proliferación de planteles similares en Francia, ha contribuido sensiblemente a democratizar a la función pública francesa. El camino hacia la democratización de la ENA se reforzó en 1983, cuando el gobierno de Francois Miterrand ordenó que el reclutamiento también se efectuara entre sindicatos, servidores civiles locales y líderes de organizaciones comunales, pues todavía en esta época el IEP de París dominaba el ingreso en un 80%.

En el seno de la ENA funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve a través de la confrontación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. El diploma que brinda el Centro no otorga derechos, pues se trata de una muestra de vocación y de aptitud. Su objeto es la formación necesaria para el ejercicio de los altos cargos públicos y complementa la preparación para la gestión y la supervisión de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas o controladas por el Estado.

La ENA es una institución post-universitaria. Su método de formación se sustenta esencialmente en la pasantía (*estadia, stage*), cuyo objeto es la capacitación práctica del funcionario, así como en seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa a las materias que antaño eran

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

impartidas mediante la clasificación de las cuatro secciones, que integraba el plan de estudios de 1946. Adicionalmente se impartían asignaturas sobre contabilidad, estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos, además de lenguas vivas. Como su antecesora, la Escuela de Administración de 1848-1849, un principio inmaculado de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a una enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado. En ella no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, que corresponden al mencionado Centro de Altos Estudios.

El Entrenamiento Práctico

En las escuelas profesionales de servicio público, como la ENA, se reciben a los graduados universitarios para ser introducidos en la *enseñanza administrativa*: esta consiste en la capacitación práctica para el despacho de los asuntos públicos. Empero, hay países donde de manera excepcional se confía dicha capacitación en el servicio público mismo. El país típico de esta metodología de preparación administrativa es Gran Bretaña, donde prevalece la idea a favor de una formación basada en la experiencia dentro del servicio civil.¹⁰² Su mejor prenda es la cúspide de dicho servicio: la Clase Administrativa, muestra ejemplar de un cuerpo de funcionarios públicos y del modo como es formado a través de un sistema no-escolarizado.

Por principio hay que decir que el soslayo del papel de la teoría en la formación funcional en Gran Bretaña ha sido considerado fuera del país como un vicio, no como una virtud. Desde 1934, el catedrático estadounidense Harvey Walker identificó las tres debilidades principales de la Clase Administrativa: “no considerar a la administración pública una ciencia con un conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de iniciación; o alternativamente

¹⁰² *Ibid*, p. 60.

OMAR GUERRERO

como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer”.¹⁰³

Tan atinadas fueron estas apreciaciones, que diez años después, el Comité Assheton revisó a fondo la situación del entrenamiento del servicio civil y emitió fuertes críticas a la formación de la Clase Administrativa entonces vigente. Principalmente llamó la atención sobre la insuficiencia del adiestramiento después del ingreso a dicha Clase, carente de método y sujeto a un camino azaroso.

“Generalmente se deja al recluta en su escritorio mirando sus papeles, o tratando de bregar con ellos, según llegan, bajo la dirección y el consejo que su superior inmediato pueda darle. Desgraciadamente, su jefe está con frecuencia tan atareado que encuentra más fácil hacer el trabajo de nuevo, cuando es necesario, que enseñar a su subalterno. Todo el adiestramiento que el recluta adquiere viene de observar el trabajo de otros. Esto no se debe, sin embargo, a que la experiencia haya demostrado que la enseñanza teórica es inútil, sino a que no se la ha considerado, o se ha supuesto que es inútil. Opinamos que es errónea esta suposición. Aún cuando se pueda decir que la administración es principalmente sentido común, creemos que el proceso de lograr el buen juicio, identificado como sentido común en esta conexión, puede facilitarse y acelerarse mediante un buen sistema de adiestramiento”.

❖ ❖

Informe del Comité Assheton (1944).
Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957.
Dos tomos. Tomo II, pp. 60-61.



¹⁰³ La referencia es de Muñoz Amato, obra citada. Harvey Walker escribió una obra dedicada íntegramente a la formación del servicio público en Gran Bretaña, publicada en Nueva York en 1935, que sirvió de fuente a Muñoz Amato.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Esta visualización del funcionario que aún es vigente en el Reino Unido, en realidad implica una visión del ser humano que impregna del todo al servicio público. En el servicio civil predomina la convicción de que el especialista es un hombre con perjuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos públicos: se prefiere, más bien, al “*amateur*, sin conocimientos y experiencia en otras actividades. La administración es un arte y se aprende con la práctica”.¹⁰⁴

A pesar de las verdades externadas por la Comisión referida, todavía en los años 90 persistían las mismas actitudes de menosprecio sobre la teoría y los cursos de administración pública, y hoy en día aún subsisten.

Pedro Muñoz Amato fue protagonista presencial de la inveterada actitud británica contra la pedagogía formal de la administración pública, como lo hace saber cuando visitó a la Tesorería británica en el otoño de 1955: “mi apreciación se confirma con el hecho de que en los puntos bajo consideración no ha cambiado significativamente la preparación de la Clase Administrativa, a pesar del progreso logrado en otros aspectos del adiestramiento después de la Guerra bajo la influencia del Informe Assheton. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería -el centro de coordinación para las actividades designadas por su nombre- explica a los mismos miembros de la Clase Administrativa que toman sus cursos la orientación prevaleciente:

“Los *Assistant Principal* [Asistentes Principales](el rango más bajo) se reclutan por medio de dos formas principales de concursos que administra la Comisión de Servicio Civil. La primera es para los graduados de universidad, la segunda se limita a funcionarios con experiencia de dos años en la Clase Ejecutiva y otras clases similares. En cuanto a los graduados de universidad, no se da preferencia particular a ninguna forma de estudios académicos, ni se espera que el recluta siga estudios

¹⁰⁴ Laso Vallejo, Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965. p. 108.

OMAR GUERRERO

posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública".¹⁰⁵

El ingreso al servicio civil, a falta de estudios universitarios preestablecidos, explora más bien la naturaleza humana de los candidatos, de modo que los exámenes escritos y orales están diseñados para elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, la integridad personal y la capacidad para aprender dentro del servicio.

El examen de ingreso al servicio público efectuado en 1945 muestra con absoluta nitidez, la expectativa sobre el perfil deseable del servidor civil hoy en día aún vigente: "el candidato ideal ha de poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito".¹⁰⁶ Igualmente, debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común.

La exploración de las cualidades prominentes de la personalidad humana, fueron aquilatadas por uno de los científicos británicos de la administración pública: William Robson. Lisonjeándose del gran progreso que había significado la introducción del *Método II* para el ingreso a la Clase Administrativa, Robson exaltaba sus virtudes para detectar las cualidades intelectuales de los candidatos, particularmente para escribir y desarrollar sus capacidades mentales. Provenientes de las universidades británicas, donde se graduaron con honores, los aspirantes al servicio civil eran también preparados para lidiar con problemas administrativos hipotéticos. Un método de selección tal, hace que las pruebas "develen el poder intelectual *en acción*, y hacen posible distinguir el hombre o la mujer que construya perspectivas a partir de tipos negativos, indiferentes

¹⁰⁵ Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pp. 62-63.

¹⁰⁶ Laso Vallejo, *La Función Pública en Inglaterra*, p. 101.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

o excépticos".¹⁰⁷ Tal es el modo como en Gran Bretaña se detectaba a hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos, y que contaban con lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darles solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos.

Una óptica tal se aplica por igual al Asistente Principal, base de la pirámide del servicio civil, y a los conspicuos miembros de la cima de la Clase Administrativa. Sin embargo, entre más se eleva en la escala administrativa, más se atenúan los requisitos de formación académica y más se pondera el papel de la experiencia práctica.¹⁰⁸

Gran Bretaña conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido un objetivo plenamente alcanzado, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las universidades de Oxford y Cambridge, situación que permanece igual hoy en día. El aspecto débil de sistema, empero, es que a pesar de la procedencia de centros educativos de tan acreditado prestigio, la índole de los exámenes aplicados y la orientación académica de las universidades mismas, implica un tipo de preparación de los candidatos que es muy débil en ciencias sociales y muy especializada en campos de conocimiento distantes a los problemas de gobierno, que son tan importantes para el servicio público.

A mediados de los años de 1950, el examen típico que se aplicaba a los postulantes a la Clase Administrativa se centraba en el conocimiento de materias tales como historia, derecho, filosofía, política y economía, así como en matemáticas y ciencias, además de idiomas e historia de las civilizaciones. Las

¹⁰⁷ Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". Gran Bretaña, *The Political Quarterly*. Vol. 25. 1954. p. 343.

¹⁰⁸ Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pp. 62-63.

OMAR GUERRERO

entrevistas a los candidatos estaban encaminadas a apreciar su historial, inteligencia y cualidades personales. Además, se les practicaba una prueba escrita que incluía conocer el inglés, realizar un ensayo y demostrar conocimientos sobre asuntos contemporáneos.¹⁰⁹

También la Comisión Fulton criticó este sistema, que confía la dirección de la administración pública a *amateurs*, a generalistas que no tienen una formación profesional específica. Los llamó, propiamente, “los profanos inteligentes” y recomendó que se les brindara una formación más técnica en asuntos administrativos. Sin embargo, a principio de la década de 1970, los concursos de ingreso se mantenían sustentados en una cultura general y ratificaban el valor principal de estudios universitarios basados en el latín, griego y matemáticas.¹¹⁰ Así, aunque las ciencias sociales y la administración pública pudieran implicar un sentido especializado refractario al carácter generalista exigido a la Clase Administrativa para el ingreso -debido a que en esta etapa se requieren otras cualidades de formación fundamental-, es inconveniente ignorarlos cuando ya la selección se efectuó y la carrera profesional dio inicio. Ciertamente hubo un grupo de pensadores administrativos británicos que no ignoraron lo dicho, como William Robson, quien propuso que las ciencias sociales tuvieran un valor de unidad para que los servidores civiles consideraran los fundamentos sociales, económicos y políticos en su trabajo.¹¹¹

Buena parte de lo que en otros países se enseña por medio de cursos académicos, libros y revistas, en Gran Bretaña se adquiere a través del *folklore* del servicio civil, como lo aseguró Muñoz Amato. He aquí uno de los ingredientes del subdesarrollo académico británico.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 63.

¹¹⁰ Debbasch, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*, p. 355.

¹¹¹ Robson, “Recent Trends in Public Administration”, p. 344.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIFERENCIA ENTRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ante la escuela profesional de servicio público, las instituciones universitarias 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.

Existe, pues, una sustancial 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 pre-grado o de pos-grado. 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 ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación 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

OMAR GUERRERO

universitario, sino solamente una distinción de índoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidad de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

Una vez que en esta lección hemos tratado a la carrera administrativa, pasamos en la siguiente, al estudio de la Carrera en Administración Pública.