

Capítulo XVI

EL UNIVERSO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LAS CORPORACIONES PROFESIONALES

La formación profesional de los servidores públicos es una actividad realizada por los gobiernos a través de sus escuelas, lo mismo que de los planteles universitarios. Dicha formación también ha sido una ocupación de instituciones de interés público, pero cuyo estatuto formal toma la modalidad de corporación profesional o asociación civil. Con frecuencia, el cobijo organizativo general toma la forma de fundación con el propósito de hacer que los recursos con los que se nutre la vida de esas entidades se realice por medio de patronatos que administren los subsidios públicos, o bien, hagan lo necesario para generar ingresos propios.

Estas formas de sociedad están integradas por un conjunto de miembros que con frecuencia son profesantes de la misma carrera universitaria, o son colegas de ocupación profesional, y que a través de ella realizan actividades que son objeto de interés asociativo. Por consiguiente, las funciones de una corporación profesional o una sociedad civil son desarrolladas exclusiva o preferentemente por sus miembros.

Ambos tipos de entidades constituyen congregaciones de cultura administrativa dotada con fines públicos, que están abierta a una variedad de corrientes

de pensamiento y que excluye la militancia partidista. En su seno, los miembros que las integran asumen la tarea de crear conocimiento, divulgarlo con la palabra o la pluma, e impartir cátedra magistral, así como brindar asistencia técnica y consultoría a los organismos de la administración pública.

Tanto las corporaciones profesionales, como las asociaciones civiles, tienen como actividades centrales la producción y difusión del conocimiento, la promoción de reuniones académicas, y la prestación de consultoría y asistencia técnica. Por esta razón, la enseñanza suele ser una actividad extensiva a su objeto, o con un carácter supletorio cuando los planteles universitarios o las escuelas de funcionarios no la desarrollan, o lo hacen parcial o imperfectamente. La formación, sin embargo, puede ser la tarea primordial y deliberada de una de estas entidades y el estatuto de asociación civil se diseña para sustraerlas de los vaivenes que suelen afectar a las organizaciones públicas. Esa es la razón por la cual existen asociaciones civiles de interés público, regidas bajo el derecho privado.

Para fines de esta obra, atendiendo una fórmula conceptual dispensada a la entidad que personifica típicamente las ideas anteriores: el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido, las asociaciones civiles y las corporaciones profesionales son definidas como *sociedades de estudio*. Otro ejemplar relevante y principal de este tipo de entidades, como el Instituto mencionado, es la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública —fundada en 1940—, que congrega a los académicos muy distinguidos y edita una de las revistas más consultadas mundialmente: *Revista de Administración Pública (Public Administration Review)*.

Aquí trataremos también a las escuelas particulares que forman en sus aulas tanto a servidores públicos, como a funcionarios privados, pero que no tienen fines de lucro.

Sociedades de estudio que forman servidores públicos

La corporación profesional típica, más representativa y más antigua, es el Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña. En la época en que ya estaba activo, hacia mediados de los años treinta, en Budapest operaba también su gemelo: el Instituto de Administración Pública de Hungría; y en Berlín lo hacía el Instituto de Economía y Administración, cuyo objeto era aplicar los

principios de la teoría de la organización al trabajo cotidiano de las oficinas públicas.¹

Hoy en día, el Instituto de Dirección Pública de Francia, con estatuto de sociedad civil bajo régimen privado, desarrolla tareas docentes que se ciñen a ofrecer una variedad de cursos, así como seminarios dirigidos a altos funcionarios públicos y mandos medios.²

En Canadá está activo el Instituto de Administración Pública, una entidad privada sin fines de lucro, dedicada a la organización de seminarios y coloquios para el intercambio de ideas e información entre personas interesadas en el campo de la administración pública; así como diseñar casos de estudios, simulaciones y bibliografías, dedicadas a la formación de servidores públicos.³ En el campo de la divulgación del saber, destaca la producción de la *Revista Canadiense de Administración Pública*, así como de un boletín y libros; y dispone de un centro de documentación.

También en los Estados Unidos existe un Instituto de Administración Pública, una entidad privada sin fines de lucro que ofrece cursos de capacitación en las universidades estadounidenses y de otros países. Publica boletines, e informes técnicos y de investigación.⁴

Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña

En el Reino Unido los servidores públicos se organizaron tempranamente en la Sociedad de Servidores Civiles. Esta misma Sociedad, de manera igualmente temprana, dio origen al Real Instituto de Administración Pública (RIAP).⁵

La Sociedad de Servidores Civiles, que fue creada por funcionarios *senior* que nutrieron a la Clase Administrativa, fue formada a imagen de la Asociación Médica Británica y otros cuerpos similares que estaban proliferando en el país. En su seno, un pequeño número de miembros que aspiraba al reconocimiento de su estatuto profesional, en 1922 establecieron al Instituto con la finalidad

¹ White, Leonard, "The Meaning of Principles in Public Administration". Gaus, John *et al.* *The Frontiers of Public Administration*. Russell and Russell, New York, 1967 (1936), p. 23.

² Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, p. 123.

³ *Ibid.*, p. 99.

⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁵ Nottage, Raymond and Freida Stack, "The Royal Institute of Public Administration: 1922-1939". London, *Public Administration.*, vol. 50, 1972, pp. 281-305.

primigenia de brindarles cursos breves y así perfeccionar su desempeño. El Instituto serviría de casa de estudios para el desarrollo del servicio civil nacional y local, promovería el estudio de la administración pública y, principalmente, a través de sus labores, el servidor civil tendría un reconocimiento profesional efectivo.

Las lecciones habían comenzado desde 1920, antes de la creación del Instituto, arrancando con las pláticas referentes al servicio civil mismo y que se titularon: *El Servidor Civil y su Profesión*. Sus expositores fueron Lord Haldane y Robert Morant.

El Real Instituto de Administración Pública constituye, desde su origen, un gremio profesional de servidores civiles derivado de una corporación laboral. En este sentido, su objeto primigenio y permanente ha sido desarrollar y conservar las tradiciones del servicio civil británico, y promover sus intereses profesionales. Se trata, en suma, de la asociación profesional de administradores públicos más antigua y conspicua del orbe. A través del Instituto se promueve la eficiencia del servicio gubernamental y se orienta a la opinión pública sobre su desempeño. Ha sido igualmente un centro de acopio de información del estado del arte en el servicio público en otros países, para propiciar el desarrollo tecnológico del servicio civil británico.

De conformidad con la idiosincrasia británica, la idea original del Instituto había sido precedida por otras lecciones, ofrecidas por William Beveridge en el invierno de 1920-1921, donde su planteamiento central fue el desarrollo de las habilidades y las cualidades de los servidores civiles. Según el catedrático, la administración era un arte similar a la ingeniería y la arquitectura. Así, el concepto profesional del RIAP fue definido nítidamente desde un principio, declarándose de manera tácita que su opinión no significaba una expresión corporativa en asuntos políticos, sino la manifestación calificada de argumentos profesionales en temas de administración pública, de modo similar a como lo hacía la Sociedad de Ciencias Jurídicas en cuanto a derecho y la Sociedad de Arquitectura con respecto a construcciones.

El RIAP fue diseñado fuera de criterios parroquianos y se abrió generosamente a los servidores públicos de la India y otras colonias británicas de entonces, así como a otros países, e incluso a los organismos internacionales.

En contraste a la arraigada tradición práctica del Reino Unido, el Instituto fue creado como un ámbito de desarrollo de la ciencia de la administración pública, cuya mejor muestra es la célebre revista *Administración Pública*. Entre sus labores, junto con el apego al desarrollo profesional de la práctica

administrativa, se estimuló en las universidades británicas el estudio de la economía, derecho constitucional, historia y ciencia de la administración pública. También ha mostrado interés por el desarrollo de los principios de la administración pública en los países democráticos.

Una de las estrategias principales del RIAP fue establecer y reforzar la agremiación profesional de servidores civiles locales en Agrupaciones Regionales, que hacia 1925 existían en Birmingham, Bristol, Edimburgo, Glasgow, Leeds, Bradfords, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottinham y Sheffield. Esta estrategia se extendió hacia las colonias británicas y en 1932 fructificó con la creación del Grupo Regional de Burma, y en 1936 en Rodesia. Posteriormente se formaron grupos similares en Victoria y Australia.

Con el objeto de dar difusión a los trabajos de las reuniones del Instituto, así como ofrecer un espacio a plumas interesadas en la ciencia de la administración pública, en 1923 fue fundada *La Revista de Administración Pública*, que en 1926 se comenzó a llamar sencillamente: *Administración Pública*. En su origen, la revista fue procesada por la imprenta de la Universidad de Oxford, pero desde 1929 ha sido producida por el propio Instituto.

De antaño, el Instituto ha sido un respetable centro de promoción de la investigación en administración pública y entre sus plumas relevantes destaca William Beveridge, quien fue director de la Escuela de Economía de Londres, así como uno de los más respetados académicos británico. E.N. Gladden, quien escribió un trabajo sobre el ingreso al servicio civil. Graham Wallas, otro estudioso destacado, fue miembro activo del Instituto.

El Real Instituto de Administración Pública no es un plantel de enseñanza, pero desde 1926 auspició un Diplomado en Administración Pública junto con la Universidad de Londres. Esta estrategia fue muy conveniente, pues esta corporación profesional no tenía los medios de enseñar por sí misma, sino más bien apoyar a los planteles que si lo estaban, tal como se apreciaba en el comité formado para el caso y conducido por el propio Wallas.

El currículo del Diplomado del Instituto contenía asignaturas tales como administración pública central y local, economía y finanzas públicas, y teoría política y social. Igualmente, de manera opcional se podía estudiar derecho constitucional inglés, economía inglesa e historia social desde 1760, e historia constitucional de Gran Bretaña desde 1763; o bien, estadística, historia y principios del Gobierno local y "administración social". El diplomado, que arrancó en 1927, se abrió a una amplia gama de matriculados.

Ideas como estas fueron bien recibidas y ese mismo año la Universidad de Manchester estableció su propio Diplomado, siguiéndole las Universidades de Leeds, Liverpool, Oxford, Sheffield, y Melbourne en Australia.

En el ámbito internacional, el RIAP se incorporó en 1930 a la Unión Internacional de Autoridades Locales y al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

En 1954, con la anuencia de la corona británica, el Instituto adoptó el calificativo de *Real* que lleva hasta nuestros días.⁶

Con base en su papel promocional del desarrollo de la ciencia de la administración pública y la innovación tecnológica, el RIAP fue uno de los focos de irradiación más poderoso de la organización y métodos, y la investigación de operaciones, realizando incluso labores de asesoría en provecho las dependencias gubernamentales.

Aunque no están dentro de sus fines las faenas docentes, esto no ha impedido el desarrollo de programas de formación junto con los planteles académicos. Hay que subrayar que dentro de este horizonte, el Instituto tiene en su haber la realización de cursos para los servidores municipales, en colaboración con la Asociación de Corporaciones Municipales. En realidad esta tarea no era nueva, pues de antaño el Instituto había establecido un Diplomado en Administración Municipal.

Hacia 1972, a falta de una escuela profesional de servicio público, no era insólito que en Gran Bretaña se pensara que el RIAP se convirtiera en un Colegio de Personal (*Staff College*) para la formación de los interesados en asuntos públicos, o bien, solamente para la preparación del servicio civil. Desde 1931, Sir Henry Bunbury había propuesto que fuera el Instituto el que estableciera los estándares y las pruebas para el ingreso al servicio civil, emulando a la Oficina Estadounidense de Investigación (*American Research Bureaux*), que se ocupaba principalmente de especificar el trabajo de investigación, estudio e indagación para las autoridades públicas. Igualmente, el RIAP podría proveer la formación a los propios servidores civiles.⁷

Sin embargo, el Instituto decidió acertadamente no transformarse en escuela profesional de servicio público, porque dejaría de ser una congregación profesional, y así mantener su idea primigenia de ser una *sociedad de estudio*,

⁶ Nottage, Raymond, "The Royal Institute of Public Administration: 1939-1972", *Public Administration*, vol. 50, London, 1971, pp. 449-445.

⁷ *Ibid.*

como la concebía el mismo Bunbury. Dentro de su perspectiva primigenia, continuó con su devoción a favor de la producción y divulgación del conocimiento y la experiencia. Como gremio profesional de servidores públicos continúa integrado por personas interesadas en desarrollar métodos que mejoren la dirección de los servicios públicos, se mantiene económicamente con las cuotas de sus miembros y son ellos los que le ofrecen toda su energía y trabajo. Sus fuentes financieras provienen tanto de miembros individuales, como de miembros corporativos, logrando de tal modo un equilibrio entre capacidad de vida e independencia.

En la actualidad, el Instituto está dedicado preferentemente a realizar actividades de investigación, principalmente sobre administración pública, hechura de *Policías* públicas y administración del sector público.⁸

Sin embargo, tiene a su cargo varios cursos de capacitación, entre lo que debemos mencionar los siguientes: Dirección y Desarrollo Nacional, Dirección Avanzada del Gobierno, Administración del Sector Público, Administración de Proyectos, Dirección Financiera del Gobierno, Sistemas de Dirección Informática y Sistemas de Control Administrativo.

Se trata de cursos breves, de cuatro a doce semanas que se dictan anualmente, y cuyos usuarios son altos funcionarios de la administración pública británica.

Entre sus frutos más eminentes por cuanto a difusión, debemos recordar la revista *Administración Pública*, a la que hay que agregar otra más titulada: *Administración Pública y Desarrollo*, así como un boletín y la publicación de libros.

Instituto Nacional de Administración Pública de México

De manera similar a su Real ancestro, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una asociación civil creada con el objeto de promover el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México. Tal como se expresó en el primer número de la *Revista de Administración Pública*, publicada en marzo 1956, "la creación del Instituto de Administración Pública, en fecha reciente, respondió a una evidente necesidad: el congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios".⁹

⁸ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 129.

⁹ *Memoria INAP 1955-1990*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 13.

El INAP fue fundado en febrero 17 de 1955 por un conspicuo grupo de juristas y economistas, cuya ocupación principal era el servicio público.

Tal como es apreciable por su móvil primigenio, el INAP es una *sociedad de estudio*: debe realizar tareas de investigación encaminadas a producir conocimiento sobre los problemas de la administración pública mexicana, así como en ámbito internacional, y difundirlo y promover su intercambio nacional y en el exterior. Del mismo modo, debe auspiciar el desarrollo de las tecnologías administrativas de dirección y gestión, que contribuyan al mejoramiento de la implementación de *Policy*. Al efecto, estimula el intercambio de ideas y experiencias sobre las ciencias administrativas, y estudia y sugiere las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las entidades gubernamentales. Del mismo modo, está abocado a impulsar el desarrollo de los métodos y las técnicas administrativas en el ámbito del Gobierno federal y, con la colaboración de los Institutos de Administración Pública de los Estados, hace lo propio en los gobiernos estatales y municipales.¹⁰

El INAP representa en México al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en su calidad de Sección Mexicana del mismo, y promueve la creación de Institutos de Administración Pública en los Estados y colabora en las actividades de los mismos. Igualmente, tiene el carácter de Instituto Nacional de Administración Pública del Distrito Federal.

Con el objeto de realizar sus fines, el Instituto congrega los esfuerzos de las personas que están interesadas en el estudio, la investigación o el ejercicio de la administración pública; y promueve el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos de México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración.

Con referencia al servicio público, el INAP puede proponer el mejoramiento de las actividades administrativas, a través de la investigación aplicada en las organizaciones de Gobierno, y ejercitar asistencia técnica y consultoría sobre técnicas y métodos de gestión. Al efecto, puede útilmente servir como órgano de información y asesoría para el Gobierno Federal y, con la colaboración del Instituto de Administración Pública Estatal correspondiente en las entidades federativas, hacer lo mismo para los gobiernos estatales y municipales. En servicio del Gobierno federal, el INAP ha constituido de antaño un centro de divulgación de las experiencias recogidas en las organizaciones públicas, y ha

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. *Estatutos*. México, 1985.

impulsado el adelanto de las técnicas administrativas y sugerido normas de economía y eficiencia de los programas gubernamentales.

El Instituto tradicionalmente ha tenido una estrecha relación con el sistema universitario, y en particular con la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual sería la beneficiaria de sus bienes en caso de su extinción. De antaño ha promovido la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior, de temas relevantes de administración pública. Incluso, bajo su auspicio y conducción, se desarrollaron tres reuniones nacionales de escuelas y facultades de administración pública.

El INAP ha fomentado el acercamiento entre el público y la administración gubernamental, con el objeto de estimular un entendimiento recíproco con respecto a los problemas administrativos. Sobre esta línea, se debe destacar la favorable acogida del Premio de Administración Pública entre una amplia gama de concursantes.

De 1955 a la fecha, el INAP ha tenido una notoria transformación, la cual es palpable en el incremento de sus tareas de enseñanza. Tal como se define hoy en día, "el INAP es una asociación civil sin fines de lucro, que proporciona servicios de capacitación, consultoría, asesoría, formación permanente e investigación en el campo de la administración pública".¹¹ El INAP está constituido por la Asamblea General, el Consejo Directivo y el Consejo de Honor. La Asamblea General está compuesta por los miembros acreditados del Instituto; el Consejo Directivo lo está por un Presidente, dos Vicepresidentes, nueve Consejeros, un Tesorero y un Secretario Ejecutivo; el Consejo de Honor está conformado por los ex-presidentes del Instituto, como reconocimiento a los méritos acumulados durante el desempeño de sus cargos.

Para la implementación de sus actividades, cuenta con las Coordinaciones de Desarrollo y Formación Permanente; Consultoría y Alta Dirección; Estudios de Administración Estatal y Municipal; Investigación y Documentación; Administración; Finanzas; y Difusión.

En el ramo de consultoría y alta dirección, el INAP ofrece servicios de asesoría y consultoría, así como asistencia técnica a las instituciones del sector público, pero también a los sectores privado y social. Destaca de manera principal el Programa Avanzado en Dirección de las Entidades Públicas (PADEP), toda vez que diseña y ejecuta cursos especiales de acuerdo con las necesidades específicas de capacitación a solicitud de parte.

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública, *Folleto Informativo*. México, 1996.

En el ámbito de la divulgación del saber, continúa apareciendo la acreditada *Revista de Administración Pública*, cuya publicación se inició desde 1956. Hoy en día sigue siendo un foro abierto para la discusión libre e independiente de los temas de interés de la administración pública nacional y extranjera. Es también de interés la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, creada con el propósito de difundir las innovaciones administrativas en las administraciones públicas de los gobiernos estatales y municipales, y constituye el órgano de difusión de los Institutos Estatales de Administración Pública. El INAP también produce el *Boletín Municipal*, que se publica mensualmente y es distribuido gratuitamente a todos los presidentes municipales del país, así como a varias instituciones internacionales dedicadas a la investigación en el campo de la administración municipal.

El Instituto publica ensayos de investigación, monografías y compilaciones de material didáctico preparado para los cursos impartidos por el INAP y ha editado libros de texto utilizados en las universidades mexicanas.

Hoy en día, el grueso de las tareas del INAP descansan en el sector de desarrollo y formación permanente, cuyos cursos brindan los elementos teóricos y los métodos prácticos para mejorar las técnicas administrativas, y así modernizar el proceso de hechura de *Policy* pública. Los programas, que incluyen especializaciones, diplomados, cursos cortos y seminarios, son los siguientes: Especialización en Administración de la Educación Superior; Especialización en Administración de Recursos Materiales; Especialización en Administración Pública; Especialización en Administración y Desarrollo de Personal; y Especialización en Finanzas Públicas. Recientemente fue reabierta la Maestría en Administración Pública, de antigua data.

La transformación del INAP hacia el presente, se ha significado por un desarrollo extraordinario de este tipo de cursos. El motivo, en nuestro entender, es la tendencia del Instituto a participar más intensamente en un mercado educativo en expansión, y paralelamente, nutrir sus finanzas a través de oferta de servicios de enseñanza. A ello también ha contribuido la ausencia de una escuela profesional de servicio público y el INAP está cumpliendo un papel sustitutivo, brindando una gama de cursos al servicio público.

Es perceptible la disminución del vigor y espacio de una tarea central del INAP: desarrollar las ciencias administrativas a través de la investigación realizada por sus miembros, tal como lo establecen sus Estatutos. Es deseable que el INAP siga siendo una *sociedad de estudio*, además de un centro de enseñanza, pero es menester que su organización interna adquiera una condi-

ción superior. En lo tocante a investigación, se podría instituir un Centro de Investigaciones en Gestión Pública destinado a estudiar y ofrecer soluciones para los problemas de la administración pública mexicana, y desarrollar tecnología avanzada de dirección y gestión. Al mismo tiempo, se podría constituir un Centro de Consultoría y Asistencia Técnica, dedicado a inducir el mejoramiento administrativo inmediato y puntual que requiere la gestión de las entidades de la administración pública.

No se puede descartar que el Gobierno federal confiera al INAP la formación y el perfeccionamiento del alto servicio público, pues el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* ha previsto el establecimiento de la carrera administrativa. De ser así, en la organización interna del INAP se debería establecer una Escuela (Academia, Colegio o Centro) de Formación y Perfeccionamiento debidamente constituido con bases escolares y académicas. Entre sus deberes se podrían incluir el participar en la organización de los concursos de ingreso y promoción, impartir el curso de homogeneización de los candidatos admitidos, diseñar los estándares de desempeño y profesionalización de los novicios y los funcionarios veteranos, y otros deberes similares.

En contraste con el INAP, que es una corporación profesional con carácter de asociación civil, la Escuela Brasileña de Administración Pública no es tanto una sociedad de estudio, como una *casa de enseñanza*.

Escuela Brasileña de Administración Pública

Cuando en Brasil se habla de administración pública, reluce inmediatamente el nombre de Getulio Vargas. Los motivos de rememorar a este distinguido Presidente del Brasil obedece a su fructuosa labor como constructor del sistema escolar de formación profesional del servicio público brasileño. En efecto, en abril 17 de 1945, Getulio Vargas creó al Instituto Río Branco, una escuela profesional de formación de los servidores públicos de lo exterior de la que trataremos más adelante.¹²

En diciembre 20 de 1944 ya había establecido a la Fundación Getulio Vargas, significativa, determinante y notable institución promotora del desarrollo de la administración pública. La Fundación fue creada por medio de un decreto presidencial, pero está regida de conformidad con el derecho privado

¹² Bath, Sergio, *História do Instituto Rio Branco*. Brasilia, Instituto Rio Branco, 1991.

y se ha distinguido particularmente por el establecimiento de dos importantes instituciones de enseñanza: la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), fundada en abril 15 de 1952, y la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, establecida en 1954. Otro de sus esfuerzos importantes fue la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública, activa entre 1964 y 1988, de la que damos cuenta páginas adelante.

La idea primigenia que dio nacimiento a la Fundación, fue una inspiración de Luiz Simoes Lopes, quien entonces fungía como Director del Departamento Administrativo del Servicio Público, y fue hasta hace poco tiempo el Presidente de esa relevante entidad.¹³

La finalidad de la Fundación es promover la investigación en actividades públicas y privadas; formar, especializar y perfeccionar personal público y privado; fungir como centro de documentación; y colaborar al mejoramiento de la administración pública brasileña.

Además de los trabajos de dicha Fundación, la ONU tuvo un destacado papel en la creación de la Escuela Brasileña de Administración Pública. En 1948, estando reunida en París la Asamblea General, se recibió una iniciativa de la delegación brasileña en la cual propuso el establecimiento de un programa internacional de asistencia pública en materia de administración. Al año siguiente, en los Estados Unidos se avanzó en estos propósitos y su primer resultado fue la creación del Instituto Brasileño de Administración Pública, establecido en 1951. A través del Instituto se dio inicio a la enseñanza de la administración pública en Brasil. El segundo paso significativo fue la transformación del Instituto en Escuela, cuando corría el año de 1952, contándose con el apoyo de la ONU y los Estados Unidos en la formación del profesorado.

La Escuela nació con los propósitos primigenios de “descubrir y desarrollar el talento administrativo dondequiera que se manifestase; formar los equipos de administradores profesionales que el país necesita, entrenar hombres y mujeres para el desempeño consciente de los deberes del servidor público de manera que los frutos de sus enseñanzas asuman la forma de mejores servicios para el público, llevar sus beneficios a todas las esferas del Gobierno de la Unión, de los estados y municipios, de los organismos descentralizados y sociedades de economía mixta, a las sierras y litorales, a los campos y a los desiertos”.¹⁴

¹³ Saravia, Enrique, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, Rio de Janeiro, 1990, pp. 7-9.

¹⁴ Guerrero del Castillo, Eduardo, “Una Nueva y Provechosa Cruzada Científica”. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 19, 1960, pp. 181-187.

Para lograr sus objetivos, la Escuela promovió la formación de los altos funcionarios públicos, así como el perfeccionamiento de los servidores del Gobierno en ejercicio. Igualmente, participó en la formación de profesionales de nivel superior dedicados al ejercicio de sus oficios universitarios. De modo similar a los planteles universitarios, la EBAP ha estimulado la investigación científica, la orientación técnica y la enseñanza de la administración pública; y ha pugnado por la divulgación del saber y la difusión de conocimientos especializados en la administración pública.

Igualmente, la Escuela se constituyó como un centro educativo líder en Latinoamérica, participando en la formación de planificadores y altos funcionarios de nuestros países. Sus puertas estuvieron abiertas para estudiantes y becados de Brasil y los países latinoamericanos.¹⁵

La EBAP ha sido y es una de las asociaciones civiles más importantes en la formación de servidores públicos. Esta institución es pionera en el desarrollo de un currícula con formación profesional progresiva, tal como es observable en su plan de estudios original. Este plan tiene otro gran mérito: ser el segundo que se impartió en Iberoamérica, pues solamente es anterior la Especialización en Administración Pública brindada a partir de 1950 por la Escuela Nacional de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).¹⁶

La Escuela Brasileña de Administración Pública tenía entonces estudiantes ordinarios y funcionarios públicos. El nivel previo de formación exigido eran los estudios secundarios completos, que comprendían cinco años de cursos elementales o primarios, seguidos de otros cuatro de cursos superiores (formación clásica, mercantil o industrial), y tres años de colegio o de curso superior avanzado (formación clásica, científica, mercantil o industrial).¹⁷

Se realizaba un examen selectivo de ingreso y los estudios duraban de tres a cinco años, dependiendo del nivel de formación elegido, de modo que el

¹⁵ *Ibid.*, p. 182.

¹⁶ La especialización tenía dos años lectivos: en el primero se enseñaba principios de la administración pública, organización y dirección administrativa, derecho administrativo, relaciones públicas, y métodos de contabilidad fiscal y comprobación de cuentas. En el segundo: administración de personal, administración de presupuesto, simplificación y control del trabajo, problemas de la administración pública en México, y problemas y reglamentación de servicios públicos. "Proyecto de Especialidad en Administración Pública". Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1950.

¹⁷ "Plan de Estudios de la Escuela Brasileña de Administración Pública", Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 181-182.

curso de formación comprendía tres años, en tanto que el curso avanzado tres más: la licenciatura un año y el doctorado dos.

El curso de formación ofrecía el grado de Bachiller en Administración Pública, y estaba organizado de la siguiente forma:

El primer año —igual que los demás— estaba integrado por dos series. En la primera se enseñaba psicología, sociología, antropología cultural y economía. En la segunda serie: psicología; sociología; estadística; economía. El segundo año (primera serie) estaba integrado por materias tales como historia contemporánea, ciencia política (dos cursos), problemas de la vida urbana; así como (segunda serie), civilización brasileña contemporánea, ciencia política; problemas de la vida rural e instituciones gubernamentales comparadas. El tercer año (primera serie) contenía las materias de introducción a la administración pública, derecho administrativo, hacienda pública y filosofía política, del mismo modo que (segunda serie) introducción a la administración pública, derecho administrativo, gobierno y administración del Brasil, administración municipal, y métodos de investigación en administración pública.

En cada uno de estos tres años había cursos optativos, que comprendían las siguientes asignaturas: historia de la filosofía, geografía económica, contabilidad general, *tests* y evaluación, y lenguas francesa e inglesa.

La Licenciatura en Administración Pública, de un año adicional a los antes señalados, tenía una secuencia de estudios integrados por los siguientes cursos: primera serie, personal superior de la administración, problemas contemporáneos de América Latina (I), administración de personal, y organización y métodos. Segunda serie: administración internacional, problemas contemporáneos de América Latina (II), administración de recursos materiales, administración del presupuesto. Igualmente, había la obligación de cursar materias optativas.

Finalmente, el Doctorado en Administración Pública estaba integrado por un currículo cuyo primer año lo configuraban los cursos que integraban a la Licenciatura, en tanto que el segundo constituía un programa individual diseñado por el estudiante y aprobado por el director de la Escuela. Comprendía dos cursos optativos, seminarios y conferencias. Las materias optativas eran las siguientes: autarquía e instituciones paraestatales, contabilidad pública, administración comparada, política financiera, asistencia y previsión social, higiene del trabajo y técnicas de redacción (metodologías de medios de expresión).

El segundo currículo de la EBAP estaba configurado por cuatro tipos de cursos: Curso de formación de cuatro años lectivos de duración, destinado a

preparar especialistas en administración pública y que estaba dividido en dos semestres. Los usuarios eran los jóvenes egresados de la preparatoria.¹⁸ Curso de perfeccionamiento de dos años lectivos, para capacitar a servidores públicos experimentados con un mínimo de tres años de servicios y poseedores de un título profesional. Cursos intensivos impartido dos veces al año, con duración de cuatro meses y medio, para capacitar a profesionistas y servidores públicos de los estados y territorios de Brasil, así como de países latinoamericanos. Cursos a propósito (*Ad hoc*), de duración variable: un semestre o un año a solicitud de organismos públicos demandantes de capacitación especial para sus servidores públicos.

El plan de estudios contaba con asignaturas básicas, especializadas y electivas. Las primeras eran las de introducción a la administración pública y administración municipal. Las segundas: organización y métodos, administración de personal, administración presupuestaria, finanzas públicas, relaciones públicas, planificación a partir de 1960, administración de material, métodos de investigación, estadística y jefatura administrativa.¹⁹

Más recientemente, la EBAP está impartiendo el Curso Intensivo de Posgrado en Administración Pública, establecido con un carácter académico, por lo cual en paralelo existe otro Curso de capacitación en administración pública para gerentes y asesores de organizaciones en el sector público. Aquél consta de dos ciclos: contextual y de gerencia organizacional.²⁰ Tiene asignaturas muy interesantes, tales como gestión de políticas públicas y administración de políticas sociales. En el segundo ciclo destacan los temas del proceso decisorio e información gerencial.

Destaca de manera principal la Maestría en Administración Pública, fundada en 1966. Su currícula actual está formado de la siguiente manera: disciplinas obligatorias; áreas de opción; y disciplinas optativas. Sus asignaturas comprenden cursos tales como los de *Políticas* públicas, métodos y técnicas de consultoría, y métodos y técnicas de la enseñanza de la administración pública, además de antropología de la burocracia, gerencia de programas y proyectos, *marketing* de organizaciones públicas, modelos de gerencia, y pensamiento estratégico y técnicas de negociación.

¹⁸ Guerrero del Castillo, *op. cit.*, p. 184.

¹⁹ *Ibid*, p. 185.

²⁰ Saravia, Enrique, *op. cit.*

La Escuela es también un respetable centro de investigación dedicado a explorar temas de administración pública, políticas sociales, políticas estatales y metodologías de enseñanza y aprendizaje. También publica la acreditada *Revista de Administración Pública (Revista de Administracao Pública)* y los *Cuadernos EBAP*.

Planteles privados que forman servidores públicos

No es lo usual, pero excepcionalmente hay planteles académicos dedicados a la preparación de gerentes privados, que también forman servidores públicos. En el pasado, el caso más representativo fue la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París; en el presente, el Colegio del Personal Administrativo del Reino Unido.

La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París

La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París estuvo activa entre 1871 y 1945. La derrota de Francia ante Prusia en 1870, trajo consigo la revisión, entre otros renglones, del sistema educativo nacional. Paralelamente, un grupo de personas particulares optaron por instituir un establecimiento privado al margen del sistema educativo oficial, cuyo objeto fue la formación de los altos dirigentes del país: políticos, funcionarios y empresarios. Tal fue el origen de la Escuela Libre de Ciencias Políticas, fundada en 1871. Entre sus catedráticos se encontraban Albert Sorel, André Sigfried y Leroy-Beatieu.

La influencia de la Escuela fue ciertamente de gran rango en la vida administrativa francesa, pues entre 1900 y 1934 pasó por sus aulas 96% de los candidatos admitidos en el Consejo de Estado; 98% de los que ingresaron en la Inspección de Finanzas; 89% de los aspirantes al Tribunal de Cuentas y 88% de los funcionarios admitidos en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.²¹

Sin embargo, la escuela fue objeto de continuos debates políticos en la opinión pública francesa, principalmente entre los partidos políticos que en la década de los treinta impugnaron el que en el mismo establecimiento

²¹ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, p. 359.

educativo se formaran los servidores públicos y los empresarios y banqueros privados, toda vez que le achacaban su lejanía de las clases pobres de la sociedad francesa. En suma: se juzgaba que la Escuela era opuesta a las instituciones democráticas.

Pero el pecado más grande cometido por ese establecimiento, fue que durante la Segunda Guerra Mundial los funcionarios públicos que habían egresados de sus aulas colaboraron con la ocupación alemana.

No fue casual que una vez liberada Francia y retornada la paz al país, la Escuela fuera suprimida y sustituida por el Instituto de Estudios Políticos, que se incorporó a la Universidad de París y se le dotó de una amplia autonomía. Pero se conservaron sus programas y métodos de trabajo académico, y la mayoría de su profesorado fue ratificado en su encargo.

El Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña

El Colegio del Personal Administrativo (*Administrative Staff College, Hanley-on-Tames*) es una institución particular sin fines lucrativos, que fue creada en 1946 y es financiada exclusivamente a través de las aportaciones, suscripciones y el producto de las matrículas cubiertas por los alumnos.²²

Los estudiantes, por lo general, son personas que poseen experiencia comprobada en los negocios privados o los servicios públicos. Se trata de un plantel fundamentalmente aplicado, de modo que más que aquilatar títulos académicos se valora dicha experiencia. El Colegio opera con un centro de perfeccionamiento para cursantes que son designados por el servicio público británico, o en su caso, por una entidad pública local o una compañía privada. Una vez concluidos los cursos vuelven a trabajar normalmente en sus puestos de adscripción. Los cursos son breves, duran doce semanas, pero tienen un carácter intensivo bajo el régimen de internado.

El programa académico vigente a finales de los años cincuenta estaba integrado por cinco partes. En la primera parte se estudiaban estructuras administrativas comparadas y se evaluaba el rendimiento escolar mediante un examen general y preliminar de conjunto, en que cada uno de los estudiantes aportaba su experiencia. La segunda parte contenía la materia de organización

²² "Plan de Estudios del Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña", Molitor, *op. cit.*, pp. 207-208.

y administración internas, y se refería a los problemas relacionados directamente con una autoridad ejecutiva única. Comprendía el estudio de temas tales como la dirección organizativa; la estructura de la organización y relaciones recíprocas de los departamentos; la delegación, control, responsabilidad; y organización para la producción, subdividida en dirección de la empresa, investigaciones y explotación, servicios de oficina, contabilidad de la empresa, y la organización del departamento del personal.

La tercera parte comprendía relaciones externas y se refería a temas referidos a la colaboración entre dos o más autoridades del mismo orden jerárquico, especialmente referidas a los vínculos entre los patrones, los sindicatos, y gobierno central y local. Las materias estudiadas eran las relaciones mercantiles (dividida en los temas de consumidores y clientes, compras, y fuentes de inversión), sindicatos obreros, Gobierno nacional y administración local. La cuarta parte se refería a la administración efectiva y estaba dedicada a la aplicación de las conclusiones producidas en las partes anteriores ya cursadas. Las conclusiones se vinculaban a los problemas de administración efectiva y las variaciones económicas y tecnológicas.

Finalmente, la quinta parte estaba dedicada al administrador y recapitulaba el curso como totalidad. Llamaba la atención sobre el trabajo de los administradores que, en los diferentes tipos de organismos, asumían las responsabilidades de dirección.

El mapa curricular del curso era el siguiente:

Parte I. Estructuras administrativas comparadas

Parte II. Organización y administración interna

- a) La administración del individuo
- b) Las estructuras de organización y la interrelación de los departamentos
- c) Delegación, control y responsabilidad
- d) Organización para la producción
 - 1. Gerencia de las operaciones
 - 2. Investigaciones y desarrollo
 - 3. Servicios de oficina
 - 4. Contabilidad para la gerencia
 - 5. El departamento de personal

Parte III. Relaciones externas

- a) Relaciones comerciales
 - 1. Consumidores y clientes

- 2. Compras
- 3. Fuentes financieras
- 4. Asociaciones comerciales
- b) Trabajo organizado
- c) Gobierno central
- d) Gobierno local
- Parte IV. Administración constructiva
- a) Adaptación al cambio económico
- b) Adaptación al cambio tecnológico
- c) El estímulo y mantenimiento de la vitalidad
- Parte V. Conclusiones.²³

El curso comprendía también un ámbito de capacitación de los alumnos, con el objeto de dotarlos de aptitudes para utilizar los datos numéricos con fines de control en la esfera directiva; estudiar la biografía de algunas personalidades en el campo de la administración o la vida pública; utilizar las fuentes de información actualizadas; aquilatar las condiciones políticas, económicas y comerciales en que se desenvolvían las relaciones entre el Reino Unido, la *Commonwealth* y los países del orbe.

El Colegio del Personal Administrativo no hacía uso de la cátedra como norma de enseñanza, sino del *sindicato* (*Syndicate*) o grupo de trabajo, un método autodidáctico singular de la cultura académica anglosajona. Se trata de la integración de un grupo de trabajo equilibrado y homogéneo presidido por uno de los cursantes, que funcionaba con base en un intercambio de experiencias entre los miembros del mismo y que era complementado con la intervención de un conferenciante experto en el tema.²⁴ En apoyo del sindicato se hacían visitas a organizaciones relacionadas directamente con el problema, y se organizaban cursos y seminarios de discusión. Al final del curso, el programa de trabajo seguido, debidamente planificado por el presidente del grupo, culminaba cuando sus miembros preparaban una memoria que es defendida en público.

El método intenta aumentar el conocimiento de los participantes, pero principalmente aspira a ejercitar su capacidad de formar juicios razonados, apreciando la adecuación de la información disponible, y la experiencia y el

²³ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, 1957, pp. 69-70.

²⁴ Molitor, *op. cit.*, pp. 121-123.

conocimiento de otras personas. Un autor ha señalado que “las características que hacen del *Administrative Staff College* un modelo excepcional son: la integración cuidadosa de sus grupos de trabajo con individuos de experiencias y personalidades distintas, para que se eduquen mutuamente; la participación conjunta de administradores públicos y privados; la selección de personas en niveles altos de madurez y de responsabilidad profesional; y la realización de su curso en residencia total. Desde que comenzó su trabajo en 1948 ha preparado a más de 1,400 administradores”.²⁵

La peculiaridad del sistema de *sindicato* presenta limitaciones inocultables, que determinan su grado de aplicación. Uno de sus directivos afirmaba que el ejercicio de la administración tenía principalmente un influjo individual y que la influencia recíproca era el mejor método de ligar la gestión institucional con el desempeño personal. Contra esta interpretación se ha dicho, con mucha razón, que su nivel de instrucción es sumamente escaso. Ciertamente, su perfil es más de capacitación para el trabajo, que de un curso de formación propiamente dicho, pues las prendas conseguidas se ciñen a la habilidad, desechándose el desarrollo de actitudes y valores importantes para el desempeño.

Después de 15 meses de trabajo los cursantes efectúan una breve pasantía de 48 horas de duración, durante la cual se somete a discusión un problema cotidiano en la gestión industrial.

Por su peculiar carácter, el Colegio del Personal Administrativo no practica exámenes ni concede certificados, títulos o grados. En su caso, si un gerente lo solicita, el director del plantel envía un informe sobre el trabajo escolar del cursante.

Como plantel destacado en el mundo anglosajón, hacia finales de los cincuenta se estaba proyectando establecer colegios similares en la India y Australia. Su exitoso trabajo en el Servicio Postal y la empresa pública de servicio eléctrico en Gran Bretaña, así lo hacía ver en otros países.

Sin embargo, de antaño, los usuarios cotidianos de los servicios educativos del Colegio del Personal Administrativo eran los Asistentes Principales del servicio civil, antes de la creación del Colegio del mismo nombre. Debemos recordar que a finales de los años 50, el Asistente Principal realizaba un período probatorio práctico de dos años. Posteriormente ejercitaba a un curso inicial de dos semanas en la División de Educación y Adiestramiento, así como tomar el curso del Colegio del Personal Administrativo, que se brindaba a dieciocho miembros de la clase cada año.

²⁵ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 70.

El curso, sin embargo, no era obligatorio ni dicho Colegio se convirtió en la escuela profesional del servicio público británico. El Asistente Principal podía esperar una promoción al grado de Principal, luego de siete u ocho años de servicio en la administración pública. De aquí en adelante, de conformidad con el sistema promocional de la carrera administrativa, ascendería de un puesto a otro con intervalos de duración variable y era posible que se le comisionara temporalmente o se le transfiera permanentemente a otro Ministerio. Del mismo modo, opcionalmente podía tener un período de licencia sabática para asistir al Colegio del Personal Administrativo o tomar una beca de estudios en el exterior, de verse favorecido por la fortuna. No obstante, el adiestramiento para su carrera no era escolar, sino proveniente del trabajo mismo. Tal como lo hizo saber un especialista, "esta práctica está de acuerdo con la tradición ejercida hace mucho tiempo de considerar a los miembros de la Clase Administrativa como aficionados inteligentes (*intelligent amateurs*), quienes forman sus juicios sobre la base de experiencia y no como resultado de un curso prescrito de adiestramiento teórico".²⁶

Está a la vista, igualmente, que el curso del Colegio del Personal Administrativo no llenaba sino aspectos muy puntuales y limitados del desempeño de los servidores civiles, principalmente de sus novicios. Por esa razón, un programa más adecuado y completo era ofrecido por la División de Educación y Adiestramiento, tal como es observable en la versión ofrecida entre el 12 y 18 octubre de 1955, y que se brindaba a grupos de 16 o 18 personas, un promedio de seis veces por año.

El programa estuvo integrado por los siguientes temas: el Gobierno y el Parlamento; el servicio civil; los tribunales de Inglaterra; administración en Escocia; el trabajo de la Oficina del Gabinete; la organización regional de los departamentos, organización y métodos; la organización de una industria nacionalizada; el Gobierno, las autoridades locales y el ciudadano; los tribunales administrativos; legislación subordinada; la aplicación de la ciencia económica; servicio de ultramar; el trabajo de una oficina de prensa; el trabajo de la cámara de los comunes; el control de la administración de personal; el trabajo de la oposición; el sistema *Whitley*; trabajo con estadísticas; el funcionamiento de una oficina privada; presupuestos; la capacidad humana en el servicio civil; supervisión; cambios en la maquinaria gubernamental; el punto

²⁶ *Ibid*, p. 63.

de vista del ministro. El curso era complementado con discusión en *sindicatos* y visitas.

A pesar de las dádivas provenientes de los planteles privados, no cabe duda que las escuelas profesionales de servicio público establecidas por los gobiernos, así como el sistema universitario, son más adecuados a los fines principales referentes a la formación de quienes despachan los asuntos de toda una nación.