

INTRODUCCIÓN

Durante los cuatro lustros dedicados a la enseñanza de la Administración Pública, pocas veces he tenido una satisfacción tan grande como la que disfruté con la preparación de este trabajo, que tan generosamente me solicitó originalmente el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, a mediados de 1990. Esta satisfacción tiene su fuente en el privilegio de haber visualizado a la situación actual de la carrera de Administración Pública, tal como es impartida en diversos establecimientos educativos del país, y desarrollar un diagnóstico curricular en una época de cambios mundiales y nacionales de gran envergadura. Si un propósito se ha planteado este trabajo, no es otro que su posible utilidad para ofrecer nuevas luces sobre el futuro de la especialidad de Administración Pública.

I

La educación superior en México ha tenido sensibles cambios a partir de la década de los años setenta, entre otros, el crecimiento de las escuelas particulares, la especialización de carreras profesionales dentro de las propias carreras, y la proliferación de nuevas profesiones en el nivel de licenciatura. El saldo de estas transformaciones es un mapa educativo muy complejo que rompió los antiguos patrones de desarrollo profesional bajo una línea básica, al mismo tiempo que el ejercicio de la autonomía universitaria propició una diversificación de profesiones cuyos planes de estudio fueron diseñados al tenor de las libertades académicas que se gozan en el país.

El efecto de estos procesos de cambio en la educación superior repercutió en la enseñanza de la Administración Pública, cuya impartición se había venido ofreciendo bajo el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública durante los años sesenta en los únicos planteles existentes: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana. Tiempo después, en las Universidades de Chihuahua y Baja California se inició la enseñanza profesional de la Administración Pública, optándose por una variación en el patrón señalado, ofreciéndose, en la primera, la Licenciatura en Administración Pública, y en la segunda, la Licenciatura en Administración Pública

y Ciencias Políticas. Las mutaciones en los títulos profesionales no eran meramente accidentales, sino la expresión de una estrategia curricular diversa que acentuaba el perfil profesional en la Administración Pública en Baja California, en tanto que en Chihuahua se proclamaba una carrera exclusiva en la especialidad, a pesar de que su pensum contenía asignaturas de ciencia política.

En realidad, la tendencia a la especialización y autonomía de la Administración Pública tenía como antecedente el plan de estudios de la FCPS de 1967, cuyo currículo se separó enteramente de ciencia política desde el primer semestre, aunque el título se mantuvo incólume: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. En contraste, en Baja California y Chihuahua se optó por una tácita expresión de autonomía de la especialidad plasmándola en el título profesional, aunque en grado diverso.

A finales de la década de los sesenta y principio de los setenta, se estableció la carrera en la Universidad de Tamaulipas, en las sedes de Ciudad Victoria y Nuevo Laredo. Su inauguración significó un nuevo progreso para la especialidad, pero también una modalidad que hizo más complejo el mapa curricular de la enseñanza de la Administración Pública, pues en ambos casos el espacio académico-administrativo fueron Facultades de Comercio y Administración. A esta fecha, las sedes naturales de la carrera habían sido las escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, o establecimientos de Administración Pública constituidos al efecto, compatibilizándose el *focus* y el *locus*, es decir, el enfoque y lugar de la problematización disciplinaria de la Administración Pública.

El *locus* primigenio eran las escuelas de Ciencias Políticas, debido a que el *focus* original procedía de la tradición intelectual de las propias Ciencias Políticas, introducidas en México por Lucio Mendieta y Núñez a partir de las tradiciones académicas de Francia, Inglaterra y Bélgica. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales encarnó la identificación de foco y lugar para la enseñanza de la Administración Pública, a imagen y semejanza de idéntica institución educativa existente en la Universidad de Lovaina, en Bélgica, donde se impartía una especialidad que sirvió de arquetipo a don Lucio para el diseño de la Licenciatura en Ciencias Administrativas y cuyo nacimiento se efectuó hasta 1958, bajo el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La implantación de la enseñanza de la Administración Pública en facultades donde se impartía la contaduría comercial y la administración privada disoció el *locus* y *focus*, haciendo más confuso el panorama curricular de la especialidad.

Otra tendencia, derivada de la segunda modalidad mencionada, tendió a situar a la enseñanza profesional de la Administración Pública en establecimientos de Administración, concebida con criterio generalista, donde aquella convive con otras administraciones que son juzgadas como especializaciones del género: administración privada, administración agropecuaria y administración informática, por citar algunos casos. Esta diversificación de lugar ha significado un replanteamiento del foco hacia la administración privada, que ha provocado mayor desconcierto en el mapa curricular de la carrera en Administración Pública, cuyo perfil profesional se conserva como uno solo debido más al emparentamiento de los títulos profesionales, que a una estricta analogía de los planes de estudio de los diversos planteles donde se imparte.

II

Hoy en día, la especialidad es ofrecida bajo tres títulos profesionales: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, y Licenciado en Administración Pública. Dentro de la primera y segunda categorías existen modalidades manifiestas en dos nociones básicas: la idea del pensum como integridad de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, y la idea de su bifurcación curricular a partir de un tronco común o de concentraciones terminales en una y otra especialidades, pero bajo un único título profesional. Ambas modalidades representan organizaciones curriculares con variaciones sensibles, pues en el primer caso, el alumno estudia con peso idéntico a las Ciencias Políticas y la Administración Pública, y en el segundo opta por concentrarse en una o la otra, y tratándose de la opción de Administración Pública su noción curricular tiende a identificarse con la Licenciatura en Administración Pública.

Los establecimientos educativos que diseñaron bifurcaciones de las Ciencias Políticas y la Administración Pública mediante especializaciones, a partir del término de un tronco común o por medio de concentraciones terminales, han dado pie a la formación de dos carreras, de hecho, bajo el mismo título profesional, que

inclusive cuentan con su propia organización académico-administrativa. Pero más sensible fue la opción de separar a las Ciencias Políticas y la Administración Pública en el título profesional, ciñéndolo a la Administración Pública, que significó una modalidad variable del patrón del foco que es equivalente a otra modalidad nacida de la restricción del título a Ciencias Políticas, segregando a la Administración Pública. Existen planteles que ofrecen la Licenciatura en Ciencias Políticas, como la Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa, la Universidad Autónoma de Sinaloa, la Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. La presente investigación excluyó a las carreras que llevan este título por estar fuera de los propósitos originales del trabajo aquí presentado.

La carrera es impartida en las siguientes universidades públicas: UNAM (FCPS y Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán) y las Universidades de las siguientes entidades federativas: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Campeche, San Luis Potosí, Jalisco (Universidad de Guadalajara), Colima, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa (Universidad de Occidente), Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Es enseñada en dos establecimientos privados: Universidad Iberoamericana y Universidad del Noreste, en Coahuila, además de una asociación civil: El Colegio de México.

La complejidad del mapa curricular de la especialidad ha reclamado que, en aras de la comunicación con el lector, hagamos referencia a la carrera de Administración Pública para identificar, en una sola, a los tres títulos señalados, pero sin desatender las variaciones curriculares que implican no desconocer las alteraciones provocadas por el *locus* del caso y las nociones variables del *focus*, según lo hemos hecho notar.

III

Es sabido que todas las carreras universitarias son elegibles para el servicio público en México, pero también que no todas ellas constituyen recursos gerenciales para el sector público, como lo demandan los requerimientos de esta investigación, aun aquellas carreras cuyos perfiles profesionales puedan ser análogos o equivalentes a la carrera en Administración Pública. Ningún Gobierno moderno puede ni debe prescindir de los profesionales que forman sus

universidades para nutrir sus cuadros funcionariales, pues la especialización de funciones en la sociedad y el Estado es una demanda creciente, ya se trate de las ciencias físicas y biológicas, ya lo sea de las ciencias sociales, el arte y la cultura. Pero no todas las carreras representan las capacidades necesarias para administrar profesionalmente a la actividad gubernamental, para lo cual el Estado recluta especialistas en Administración Pública formados en las universidades o los prepara en sus propias escuelas profesionales. Esta es la regla en el mundo, incluso en Gran Bretaña, hasta hace poco renuente a la enseñanza universitaria de la Administración Pública.

Esa es la regla de oro en los países administrativamente desarrollados, donde normalmente existe la carrera administrativa. Hay una clara distinción entre la *carrera en Administración Pública* -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la *carrera administrativa* en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Civil* y en Francia *Función Pública*. La carrera en Administración Pública, es aquella que, amparada por títulos tales como Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, o Licenciado en Administración Pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita 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, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.

La distinción anterior no significa una antinomia entre la Escuela Funcionarial en Administración Pública y el sistema universitario, sino solamente una distinción de índoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidades de interdependencia que nutre sus vinculaciones.

El empleo público mexicano tiene al Catálogo de Empleos del Gobierno de la República -del que consultamos la versión de agosto de 1990-, como espina dorsal de su estructuración laboral. Se trata de un documento con finalidades presupuestales, no para estructurar a la administración de personal, pues en su versión mexicana no representa una carrera administrativa de ningún modo. Aunque dicho Catálogo significa un mapa racional del perfil de los cargos de la Administración Pública Federal y de los requisitos formalmente exigidos, lo cierto es que su ingreso a ella obedece a un mercado laboral abierto, porque sólo en casos excepcionales -o muy especializados- se exige un título profesional específico, y esto no ocurre con títulos provenientes de la carrera en Administración Pública.

En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la Administración Pública, de modo que el Gobierno federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Esta situación es idéntica para carreras profesionales tales como Economía, Relaciones Internacionales y Sociología, así como Administración de Empresas. Esta última, fundada en las postrimerías de los años cincuenta, se ha ido transformando siguiendo dos líneas curriculares: una, con la modificación del título en Administración, como género, pero entrañando varias especializaciones; otra, declarando explícitamente sus especializaciones, diversificándolas y ahondándolas cada vez más. Dentro del horizonte profesional diseñado se ha planteado una variedad de ámbitos ocupacionales, principalmente en la iniciativa privada, pero sin renunciar a ingresar al sector público. Sin embargo, su currícula no justifica esta generosidad de horizonte laboral, cuando menos en lo referente al sector público, pues sigue orientada a la administración privada. Su ingreso al empleo gubernamental ocurre, como cualquier otra profesión universitaria, bajo mercado laboral abierto.

A pesar de la inexistencia de una carrera administrativa en el sector público, los 21 planteles que imparten la carrera en administración pública ofrecen el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas: ellos forman recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el Gobierno de la República, de los estados y los municipios, requieren, pues su perfil profesional, su pensum y su organización académica, no tienen más finalidad que preparar administradores públicos. El hecho de que en México no exista la carrera administrativa no desmerece la

necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del Gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la Administración Pública mexicana y el interés del país.

IV

El fundamento curricular en las Ciencias Políticas, cuando la enseñanza de la Administración Pública fue implantada en México a finales de la década de los años cincuenta, era la naturalmente asequible por su legitimidad académica universal, por su fructífera experiencia educativa mundial y por su fuerte tradición arraigada en los países con mayor grado de modernización administrativa. Los establecimientos educativos que sirvieron de modelo se habían caracterizado por una larga experiencia en la enseñanza de la Administración Pública y representaban una de las dos modalidades más viables para las condiciones vigentes entonces en el país. La otra modalidad era las escuelas profesionales gubernamentales creadas para posgraduados o para impartir educación continua. Sin embargo, ambas eran ramas del mismo tronco, frutos de la misma tradición educativa, lo que hizo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales un producto más de esta ancestral tradición universal.

Entre las ciencias sociales, la Administración Pública fue la más tempranamente susceptible de profesionalización y enseñanza para la formación de especialistas. Este trascendental ejercicio académico dio inicio en 1727 dentro de las universidades alemanas de Halle y Francfurt del Oder, y tenía como finalidad superar las limitaciones de la formación jurídica de los funcionarios prusianos, por medio de una carrera universitaria totalmente nueva: *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*, destinada a su preparación dentro de las no menos novedosas disciplinas conocidas como *ciencias camerales*. Los profesores, los profesionales y los alumnos eran llamados *cameralistas*, y todos ellos demostraron que, por conducto de la formación universitaria, se podía elevar la calidad de desempeño de los funcionarios y su repercusión visible fue la elevación de Prusia entre las grandes potencias de la Europa de su época.

Esta rica experiencia docente pronto se difundió por todos los principados alemanes, creándose carreras similares en Leipzig, Jena, Riltten, Gotinga, Leutern,

Tubinga y otras universidades, extendiéndose asimismo hacia Viena, y Uppsala, en Suecia.

Necesidades similares inspiraron respuestas equivalentes: en Francia se había constituido la Academia Política (1712-1719) para la formación del servicio exterior, cuyos planes de estudio combinaban la enseñanza de la política y la Administración Pública, además de conocimientos especializados en actividades diplomáticas y consulares. Tiempo después, en España un distinguido personaje de la época, de apellido Arriquibar, redactó un proyecto de un Seminario Político destinado a la formación de los funcionarios públicos donde se les prepararía en derecho público, economía, industria, comercio y relaciones exteriores, pero que no prosperó. Sin embargo, sobre este camino fue posible retomar una idea similar al proyecto de Arriquibar y dar pie en 1842 a la Escuela Especial de Administración, que situó a España entre los países pioneros en la enseñanza de la Administración Pública en la época moderna. En esta Escuela impartió sus lecciones don José Posada de Herrera, uno de los primeros catedráticos en Administración Pública tal como la conocemos hoy en día.

En Francia, las experiencias académicas para la formación de administradores públicos no cesaron y en 1815 el conde D'Herbouville preparó un proyecto de Escuela de Administración para la formación de administradores y diplomáticos, pero que tampoco fructificó; seguido en 1843 por otro proyecto elaborado por Edouard Laboaye con base en su experiencia educativa en Alemania. La ocasión fue más propicia posteriormente, cuando Georges Cuvier, distinguido hombre de ciencia, la pudo fundar bajo un esquema curricular muy parecido. La Escuela de Administración (1848-1851) estuvo inspirada en la tradición cameralista germánica, abrevada por Cuvier cuando era becario en la Universidad de Stuttgart. Las crisis internas de Francia y las guerras de la época impidieron el desenvolvimiento de la enseñanza de la Administración Pública bajo estos patrones y gradualmente fue subsumida en el derecho administrativo, y situada en las facultades de ciencias jurídicas.

En 1871, con un nuevo impulso, académicos franceses iniciaron una experiencia fuera de las escuelas de derecho y establecieron a la Escuela Libre de Ciencias Políticas, que aun siendo una institución privada, el papel que cumplió fue preparar a los funcionarios públicos del país. Una vez concluida la Segunda

Guerra Mundial, esta Escuela fue asumida por la Universidad de París y convertida en el hoy Instituto de Estudios Políticos; aunque ha dejado de ser un establecimiento para la formación de funcionarios públicos, sigue siendo su principal semillero. La preparación de estos servidores pasó a la Escuela Nacional de Administración (ENA), establecida en 1945, cuyo patrón curricular fue inspirado en la Escuela de Administración de 1848. Con la ENA se reinició la tradición histórica fundada en las ciencias camerales germánicas, pero su trascendencia docente no culminó con ella, sino con la no menos conspicua Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, creada en Alemania dentro de la zona de ocupación francesa e inspirada en la ENA.

En otras partes del mundo la promoción de la enseñanza de la Administración Pública se difundió vigorosamente. En Gran Bretaña fue fundada la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres en 1895, también por particulares, para la enseñanza de la economía, geografía, artes, historia, sociología, antropología y Administración Pública. Sus elevados rendimientos favorecieron su incorporación al sector público educativo en 1900. Un poco antes, en 1892, había sido creada la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Lovaina, con la finalidad de formar en ella a los funcionarios públicos de Bélgica. En los Estados Unidos la doble influencia de los proyectos de servicio civil y la consolidación de la ciencia política en las universidades, favoreció la incorporación de la enseñanza de la Administración Pública en estas últimas y propició que este país, hoy en día, sea uno de los que más han contribuido a su desarrollo docente.

Actualmente la enseñanza de la Administración Pública, como advertimos, se efectúa por medio de dos modalidades: las universidades y las escuelas profesionales, estas últimas representadas principalmente por la ENA y su análoga de Spira. México es tributario de la primera modalidad, la enseñanza de la Administración Pública se realiza fundamentalmente en sus universidades, pero el Instituto Nacional de Administración Pública tiende a representar cada vez con más vigor la segunda tendencia. Nuestro país, es por ambas vías usufructuario de la misma tradición de la enseñanza de la Administración Pública tal como, de modo tan abreviado, hemos reseñado aquí. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales fue inspirada en el Instituto de Estudios Políticos de París, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de Lovaina, instituciones muy destacadas en el cultivo docente

de la especialidad. En este sentido, como lo advertimos, aquel plantel es heredero de la tradición en Ciencias Políticas que ha imperado por más de dos siglos y de cuyas filas han egresado los más aptos administradores públicos profesionales del mundo moderno.

V

Una investigación de esta índole no puede ser efectuada sin el apoyo de muchas personas e instituciones. Los requerimientos de información constantemente renovada exige la asistencia de quienes la poseen y la procesan en su quehacer cotidiano. Manifiesto mi más amplio agradecimiento a las siguientes personas e instituciones, cuya generosidad posibilitó el acceso a buena parte de la documentación que sustentó este trabajo: mi reconocimiento a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principalmente a la Maestra Beatriz Anzaldo, al Maestro Rafael Santoyo, al Licenciado Herculano Díaz y al Licenciado Mario Yacahua, por su gentil aporte informativo proveniente del Centro de Documentación y de la Biblioteca de dicha institución. A los profesores Antonio Rodríguez Carrión (Universidad Autónoma de Chihuahua), María del Carmen Pardo (El Colegio de México), Areli Gálvez (Universidad Autónoma de Morelos), Graziella Sánchez Mota (Universidad Autónoma de Baja California Sur), Jorge Arce Vargas (Universidad Autónoma de Hidalgo) y Erika Döring (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM); y José Juan Sánchez, Fernando Campos y Gerardo Rodríguez (egresados de la Maestría en Administración Pública de la misma Facultad), Ignacio Lozano (Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública), Lourdes Moreno y Oscar Dimas González. A todos ellos mi mayor agradecimiento por su colaboración.

Una especial expresión de aprecio a Francisco José Díaz Casillas, Carlos Fonfes, Roberto Castellanos, Vinicio Gallardo y Ricardo Uvalle Berrones, por su gentil apoyo, tanto para la compilación documental, como por su colaboración en la revisión del manuscrito. Como siempre, mi mayor y más respetuoso reconocimiento a mi dilecto amigo, Javier Muñoz Quiroga, por su gran apoyo en la corrección del manuscrito de esta obra.

Un reconocimiento muy sentido al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, particularmente al Doctor Bernardo Kliksberg y la Doctora Ana Brouwer de Du Bois, por la confianza otorgada a mi persona para efectuar este trascendental proyecto de estudio; y al Doctor Carlos Blanco por haber autorizado la publicación de esta obra.

Gracias a mi esposa Rita García de Guerrero por su infinita comprensión y apoyo, para quien resta tiempo a la vida familiar, para dárselo a la academia.

VI

Esta investigación fue concluida a finales de 1990 y su propósito, como lo hemos advertido, fue la elaboración de un diagnóstico sobre la formación de recursos gerenciales para el sector público en México. Como producto sucedáneo, y con base en las recomendaciones emanadas del diagnóstico, este trabajo se unió a otros similares preparados en Argentina, Brasil, Perú y Costa Rica. Con ellos, la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP) promovió un conjunto de acciones destinadas a la modernización de los planes de estudio para la formación de gerentes públicos en la Región, destacando las siguientes:

- a) Taller de Expertos en modernización curricular, realizado en Santafé de Bogotá, Colombia, en octubre de 1991;
- b) Reuniones y trabajos de innovación de los métodos de enseñanza en Administración Pública;
- c) Cursos de formación de profesores, especialmente en Políticas Públicas y Gerencia Social;
- d) Preparación de programas de estudio y paquetes didácticos;
- e) Misión de patrocinio de los trabajos de la Red, para el mejoramiento curricular y pedagógico de la formación de recursos gerenciales para el sector público, en diversas instituciones académicas en Argentina,

Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Venezuela.

Una vez que todas estas acciones han tenido un punto general de término, y ahora se desplazan para favorecer a otros países -como en Uruguay, cuyo Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, que ha sido apoyado en la preparación de dos programas de enseñanza de posgrado-, se consideró conveniente la publicación de esta investigación para auspiciar una mayor irradiación en México e Iberoamérica en general, de los resultados obtenidos por la RIGEP y servir para trabajos futuros de modernización curricular en Administración Pública.

Para conseguir este propósito, realizamos la actualización del trabajo en consonancia con el estado de la formación profesional de administradores públicos en México, pues la dinámica educativa en el país ha producido rápidos e importantes cambios. La trascendencia de estos cambios ha tenido un eco muy significativo en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, cuyo interés por el fomento de la Administración Pública constituye una de sus vocaciones principales. Gracias a la magnífica disposición del Dr. Guillermo Haro Bélchez, Presidente del Instituto, es posible la publicación de esta obra, por lo cual le tributo mi mayor gratitud. El CLAD, por su parte, ha autorizado generosamente esta edición conjunta, a la cual se sumó la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Aunque la obra ha sido modificada por la actualización referida, conserva en cualidad y cantidad su objeto y contenido, tal como se ideó en su origen. Pensamos que ayer, como hoy, su utilidad es la misma: colaborar en la iluminación del camino que lleve a la modernización curricular de los programas de formación profesional en Administración Pública en México.

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México
Enero de 1995