

Capítulo cuarto. El servicio profesional de carrera	91
I. Diagnóstico sobre la formación profesional del servicio público en México	92
1. Metodología del diagnóstico	95
2. Deficitarios principales en la formación de administradores públicos	98
3. Recomendaciones sobre el mejoramiento en la formación profesional de administradores públicos	102
II. El servidor profesional de carrera: requerimientos de profesionalización	106
1. Perfil deseable del administrador público	106
2. Perfil profesional	107
3. La escuela profesional del servicio público	110

CAPÍTULO CUARTO

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En la nueva Ley se optó por denominar *servicio profesional de carrera*, al conjunto de funcionarios públicos que la integrarán. La idea sugiere un *cursus honorum* estable y progresivo de sus miembros, así como el carácter de su pericia. Se trata de un grupo de servidores públicos cuya profesión es el ejercicio de la administración pública, es decir: la gestión de los asuntos comunes referentes a la persona, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público.

Esa gestión, que entraña las relaciones inherentes a la comunidad nacional como un todo, y del ser humano como persona cuyos actos y bienes puedan interesar a esa comunidad, sugiere la formación de un experto en administración pública que la abraza como profesión y vocación.

En primer lugar, ese profesional debe ser *formado*. En segundo lugar, debe ser formado con la finalidad de *administrar*. Es decir: debe ser formado con los siguientes propósitos: *dirigir, coordinar y controlar a una multitud de personas, para de tal modo realizar los fines del Estado*.⁴⁶

Sin embargo, administrar es una tarea compleja. Tal como lo advirtió un destacado autor:

⁴⁶ White, Leonard, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 2.

administrar no es cosa de oprimir un botón, tirar de una palanca, dar órdenes, estudiar estados de pérdidas y ganancias, promulgar leyes y reglamentos. *Administrar* es más bien tener la facultad de determinar lo que vaya a ocurrir con las personas y la felicidad de pueblos enteros, el poder de dar forma al destino de una nación y al de todas las naciones que forman al mundo. La labor ejecutiva, por lo tanto, es tarea del hombre de Estado y las técnicas que el funcionario emplea son sólo consecuencia de las fuerzas que pone en movimiento y que ayuda a dirigir.⁴⁷

Habida cuenta de la complejidad inherente de las tareas de quien administrará profesionalmente, la formación para la carrera administrativa en México deberá comenzar con la exploración de la situación actual en el nivel de desempeño de los servidores públicos, la capacidad de los planteles de enseñanza, la conveniencia de un centro de formación profesional de Estado y la necesidad de un programa de posgrado con énfasis en la formación administrativa.

A ese respecto hay algún progreso, tanto en lo que atañe a nuestro país, como en lo que concierne a las realidades iberoamericanas, las más próximas a la nuestra.

I. DIAGNÓSTICO SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Esa experiencia se remonta apenas una década atrás. Derivó de un diagnóstico preparado como parte de una investigación sobre la formación profesional de administradores públicos en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú, preparado como elemento medular del programa de trabajo de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP).⁴⁸ La investigación fue muy amplia por cuanto

⁴⁷ Dimock, Marshall, *Principios y normas de administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 163.

⁴⁸ Etkin, Jorge y Petroni, Aníbal, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Argentina*, 1990; Saravia,

al universo conceptual del *administrador público*, de modo que no se restringió al servidor público de carrera, toda vez que comprendió tanto a los planteles universitarios de enseñanza en administración pública,⁴⁹ como a los centros de formación profesional dependientes del Estado.⁵⁰

Hasta donde sabemos no existe ningún trabajo similar sobre la materia, toda vez que sus resultados hoy en día pueden arrojar mucha luz sobre el escenario actual en el cual se establecerá el servicio profesional de carrera. En todo caso, el servidor público de carrera no sólo es un administrador público, sino también su tipo más puro.

En efecto, ese servidor público de carrera es precisamente al que se refiere Hegel, cuando le alaba por sacrificar su satisfacción personal a favor del interés público. Su labor es de rango tal, que en el cumplimiento de sus deberes se halla el sustento

Enrique, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Brasil*, abril de 1991; Gáneva, Iveta, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Costa Rica*, septiembre de 1990; Guerrero, Omar, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, 1991; Ruiz Carrillo, Jorge y Castillo, Gloria, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Perú*, noviembre de 1990.

49 Las instituciones académicas comprendidas en la misión fueron las siguientes: Universidad Central de Venezuela: Escuela de Administración y Contaduría de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales; Universidad Nacional de Piura, Perú: Escuela de Administración; Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia: Facultad de Ciencias Económicas y Financieras; Universidad Nacional de Cuyo, Argentina: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Magíster en Organizaciones Gubernamentales; Universidad Autónoma de Santo Domingo: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Departamento de Administración); Universidad de Costa Rica: Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración Pública.

50 Por su parte, los planteles de formación de servidores públicos de carrera fueron: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia; Gobierno de Venezuela: Escuela de Gerencia Social; Gobierno de Brasil: Escola Nacional de Administraçao Pública; Gobierno de Nicaragua: Instituto Nacional de Administración Pública; Gobierno de Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública.

de la solidez del Estado.⁵¹ Él es, en fin, de quien dice Weber que encarna el honor del servidor público.⁵²

Debido a que el Estado es la red de organizaciones complejas más grande, variada y diversificada, demanda el concurso de todas las profesiones, antiguas y modernas. Pero dentro de la gama casi infinita de profesiones que convergen en su magno espacio laboral, el desempeño de sus funciones ha requerido de expertos en materias propiamente administrativas que son inherentes al Estado, y que otras profesiones no pueden satisfacer. El Estado precisa de profesionales con inclinaciones propias en administración, es decir, de profesionales de la administración pública como tal.

El servidor público de carrera personifica, por antonomasia, al *administrador público* que requiere el Estado, cuyo carácter peculiar es dirigir, coordinar y controlar las actividades de otros. Esta labor, por consiguiente, es distinta a la que realizan otros servidores públicos como el médico, el ingeniero y el abogado que laboran en el Estado. La peculiaridad de la administración es que no puede ser ejercitada individualmente, sino en forma social.⁵³ De manera que todo profesional que labora en el Estado será administrador público cuando realice las funciones arriba enunciadas, desempeñándose consecuentemente de un modo diverso a como lo demanda la medicina, la ingeniería y la abogacía. En efecto: la carrera administrativa significa la congelación del ejercicio de las especializaciones universitarias de origen entre quienes las abrazan como profesión, pues administrar públicamente entraña desempeñar las labores antedichas.

El resultado de la formación para administrar es un servidor público profesional *generalista* o *especialista*, según el servicio público consista en una carrera administrativa de alcance integral

⁵¹ Hegel, G. W. F., *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976, pp. 301-302.

⁵² Weber, Max, “La política como vocación”, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año V, núms. 16 y 17, 1959, pp. 261 y 262.

⁵³ White, obra citada, p. 2.

en la administración pública, o de una de sus ramas, como el servicio exterior o el servicio electoral.

Volviendo a los trabajos antes referidos —junto con las aportaciones de especialistas en desarrollo curricular en administración pública, congregados en 1991 en Santafé de Bogotá⁵⁴, debemos añadir que en ellos se sustentaron un conjunto de recomendaciones dirigidas a la modernización de los planes de estudio en administración pública con miras a la profesionalización del servicio público, que pueden ser hoy en día de utilidad. Esas recomendaciones fueron vertidas en diez países iberoamericanos cuyas instituciones de enseñanza de la administración pública, tanto las universitarias como los centros de formación gubernamentales de servidores públicos de carrera, las recibieron como insumos para la modernización de sus planes de estudio.⁵⁵

Todos estos trabajos estuvieron centrados en la modernización curricular, pero no se limitaron a ella, pues sus beneficios se extendieron a la innovación en los métodos de enseñanza, los programas de estudio y la formación de profesores.

1. *Metodología del diagnóstico*

Particularmente en lo que atañe a nuestro país, con objeto de realizar el diagnóstico sobre la formación de administradores públicos, previamente se determinaron los marcos generales del problema de acuerdo con lo siguiente:

⁵⁴ Los resultados de la reunión cuajaron en un documento de trabajo titulado *Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica*, Caracas, Centro de Administración para el Desarrollo, 1991, preparado por el autor de esta obra.

⁵⁵ La promoción de estas recomendaciones fue confiada a quien escribe estas líneas. Los resultados están en el *Informe General de la Misión de Modernización Curricular y Mejoramiento de los Sistemas Pedagógicos de Enseñanza-Aprendizaje, efectuada en Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala*, del 10. de junio al 8 de agosto de 1992.

1. El diagnóstico se ciñó al nivel de enseñanza profesional de licenciatura, en atención a su correspondencia exacta con el criterio establecido por la RIGEP referente a la formación de administradores públicos. El posgrado propiamente sólo colabora de manera parcial en dicha formación, así como en sus niveles de actualización y especialización, pues la maestría prepara para tres propósitos opcionales: para la metodología, para la docencia o para el desempeño profesional. El doctorado, por su parte, forma para la investigación original.
2. La investigación se circunscribió al análisis de las carreras profesionales que *expresa y propiamente* están dedicadas a la formación de administradores públicos, atendiendo los siguientes criterios: carreras profesionales cuyos currícula están destinados *exclusivamente* a dicha formación, y carreras profesionales cuyos currícula están *preferentemente* destinados a esa formación.

Esta selección obedeció a la naturaleza del servicio público en México y, como lo anunciamos, al criterio delineado por la RIGEP para incluir a las carreras que formen administradores públicos. Con base en estos marcos fueron omitidas aquellas profesiones en cuyos objetivos dicha formación sea secundaria, residual u opcional, salvo un caso queenseguida explicaremos. Dentro de la categoría incluyente se comprendió a las licenciaturas en administración pública, y las licenciaturas en administración con concentraciones terminales en administración pública, cuando está explícitamente manifiesto en el perfil profesional y debidamente justificado en el plan de estudios.⁵⁶

⁵⁶ La nómina de instituciones de enseñanza profesional en Administración Pública, entonces estudiada, fue la siguiente: escuelas y facultades en ciencias políticas y sociales: Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad Universitaria), y las universidades autónomas de Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua y Tlaxcala, así como la Universidad Iberoamericana. Escuelas y facultades en ciencias políticas y administración pública: universidades autónomas de Campeche, Estado de México y Nuevo León. Instituciones educativas

Al margen, como categoría excluida, están las carreras profesionales en cuyos objetivos curriculares el servicio público fuera opcional, entre otros géneros de ocupación o desempeño, y que aun estando explícito en el perfil profesional, no se justificara en el plan de estudios.

3. El diagnóstico enfatizó los aspectos de enseñanza, dentro de los rasgos generales de la formación. La profesionalización en administración pública tiene dosis variables de enseñanza dentro de la formación, con base en las tradiciones nacionales del caso.⁵⁷ Hay países que enfatizan la preparación profesional en el aprendizaje y la vivencia en el servicio público, soslayando los aspectos de enseñanza. Las escuelas de formación de servidores públicos de carrera

en ciencias sociales: universidades autónomas de Sonora, Hidalgo y Baja California Sur. Facultades en comercio y administración: universidades autónomas de Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas (en etapa de extinción). Escuelas de administración: universidades de Guadalajara y de Occidente (Sinaloa), y Universidad Autónoma de Puebla. Otras instituciones académicas: El Colegio de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (UNAM) y Universidad del Noreste (Coahuila). Hay que añadir a esta lista la fundación de la carrera en administración pública en las universidades estatales de Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro. Así como en Tabasco, a cargo de la Universidad Popular de la Chontalpa (en la ciudad de Cárdenas); en Oaxaca, dentro de la Universidad del Istmo (en la ciudad de Xochitepec); y en el Colegio de Veracruz (Xalapa). Recientemente, el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, aprobó la creación de la licenciatura en gobierno y administración pública.

57 André Molitor explica que “la formación es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública”, *Las ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*, Madrid, UNESCO-Instituto Nacional de Administración Pública, 1961, p. 15. La enseñanza, por su parte, es “la organización y el control generalmente planeado y deliberado del medio ambiente para facilitar el aprendizaje de los alumnos”, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, *El diseño de planes de estudio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, dos volúmenes, vol. I, p. 164.

suelen poner el acento en las pasantías y ejercicios aplicados; es decir, se empeñan en todos aquellos procesos que capacitan al administrador público para desempeñarse actualmente, así como aquellos otros relativos a una carrera administrativa, hasta el retiro. Otros países enfatizan la enseñanza, de modo que las profesiones administrativas se cursan en las universidades junto con una variedad de objetivos académicos, entre ellos, sentar bases para la formación o dotarle de conocimientos sin fines aplicados. Hay, asimismo, tradiciones intermedias que equilibran curricularmente los ingredientes de enseñanza y formación.

En México se han desenvuelto ambas tradiciones, aunque más vigorosa y extensamente la fundada en la enseñanza, que de antaño se ha encomendado a las instituciones de educación superior. Hay que anotar, sin embargo, que la preparación profesional está nutrida con una fuerte dosis de formación a través de asignaturas aplicadas y de una variedad de cursos de actualización.

Con base en lineamientos similares, las exploraciones curriculares en los países hermanos mencionados produjeron resultados análogos al caso de México. Los cuales se describen a continuación.

2. Deficitarios principales en la formación de administradores públicos

Los problemas identificados consisten en deficiencias manifiestas o en insuficiencias de acciones emprendidas cuyos resultados han sido incompletos o insatisfactorios, así como la inactividad manifiesta o la inercia, según se deduce del listado siguiente:

- rezago y obsolescencia de los planes y programas de estudio con relación a las realidades de entonces;
- debilidad de los programas gubernamentales de formación;
- disociación entre enseñanza y formación;

- desapego entre la enseñanza y la realidad del campo de desempeño profesional;
- ausencia de educación continua;
- uso excepcional de la enseñanza a distancia;
- soslayo de la formación profesional progresiva;
- precariedad de la investigación y desarticulación con la docencia;
- predominio de la cátedra magistral y desuso del sistema tutorial;
- insuficiencia de profesores de carrera;
- carencia de estudiantes de tiempo completo y medio tiempo;
- escasez de insumos bibliográficos.

La obsolescencia y rezago de los planes de estudio obedecen a la incapacidad de las instituciones universitarias para instrumentar mecanismos de actualización continua, y a la parálisis o lentitud de los procesos de renovación e innovación de los contenidos de los programas de estudio. Hay que anotar, sin embargo, que la obsolescencia y el rezago no son iguales en todos los países y todas las universidades. Hay casos, como en Costa Rica, Argentina y Brasil, donde algunos establecimientos educativos tienen grandes adelantos temáticos y sus planes de estudio están actualizados. En contraste, en México existen instituciones con *pensum* relativamente actualizados, en tanto que otros detentan planes de estudio con de 15 años de antigüedad o más.

Por cuanto a la debilidad de los programas gubernamentales de formación del personal público de carrera, hay que recordar que obedecen a una condición estructural del servicio público en Iberoamérica: la inmadurez de la carrera administrativa a pesar de los casos donde su existencia es añeja y, por ende, la falta de planteles de formación profesional de Estado. Esto explica la endeblez de los programas de capacitación y el desuso de estadías, prácticas profesionales y talleres, o su limitado empleo.

Muy relacionado con lo anterior se halla la disociación entre enseñanza y formación, que es una de las expresiones de la desvinculación universidad-gobierno. La universidad sólo puede educar y no se le debe acreditar —como se hace a veces—, ser causa de los males que privan en la administración gubernamental. Y el gobierno sólo puede formar, de modo que para articular la enseñanza y la formación deben tenderse puentes en los currícula universitarios donde se diseñen pasantías y prácticas profesionales, y disponer en los programas de formación gubernamental con criterios aplicados que sirvan de guía para que las universidades proyecten adecuadamente las pasantías y las prácticas profesionales, así como los planes de estudio.

La educación continua no es un hábito de trabajo académico usual y consolidado en las universidades iberoamericanas, pudiendo ser un vínculo muy conveniente para relacionar la enseñanza y la formación, pues en ella radica la esencia de la extensión universitaria como externación de la educación pública superior en la sociedad y el gobierno, a través de sus egresados.

La enseñanza a distancia es un suceso excepcional dentro de los programas universitarios y, cuando existe, sigue siendo similar a la instrucción presencial —escolarizada—. El uso insuficiente de este método de enseñanza imposibilita la preparación de administradores públicos en los lugares donde se ejercitan, evitando que muchos funcionarios públicos reciban los cursos en sus lugares de desempeño independientemente de la distancia que medie, toda vez que se podría prescindir de la cátedra magistral en favor de la tutoría y el uso de bibliografía autoprogramada, facilitándose el autoaprendizaje.

Hay que destacar que la carencia de una formación profesional progresiva ha impedido preparar adecuadamente a los administradores públicos en función de su vocación, capacidades y aptitudes, y ha frenado programas propicios a las necesidades del empleo público.

Sin embargo, el aspecto más preocupante derivado del diagnóstico es la precariedad de la investigación en administración

pública, careciéndose de su efecto irradiador y de repercusión. Muchos de los rezagos en la formación de administradores públicos en cuanto a enseñanza, capacitación, contacto con la realidad de desempeño profesional, desconocimiento del valor de los internados y prácticas profesionales, y otros muchos problemas, obedecen en buena parte a los deficitarios de investigación. Ciertamente el rezago de los currícula nace del desconocimiento de la realidad administrativa de los países iberoamericanos y de las necesidades de capacitación, sin descontar que los contenidos de planes y programas de estudio no están debidamente nutridos por la investigación a través de bibliografías, estudios de casos y otros insumos más. Es igualmente perniciosa la desvinculación de la investigación y la docencia, que marchan por separado, y que han convertido a las universidades en transmisoras de conocimientos de otras realidades, no en productoras de ciencia y tecnología en beneficio de los países.

La enseñanza universitaria y la formación gubernamental de servidores públicos de carrera continúan obedeciendo al uso de la cátedra magistral, hoy día muy desnaturalizada y carente de renovación, toda vez que es patente la ausencia de innovación de métodos de enseñanza como el estudio de casos, los seminarios y los talleres, además del sistema tutorial fundado en la educación programada y el autoaprendizaje. La tutoría, fundamento de la enseñanza a distancia, la maestría y el doctorado, es un instrumento docente carente de empleo efectivo y en gran escala en Iberoamérica.

El ejercicio docente sigue siendo efectuado principalmente por profesores de asignatura, cuya presencia en las universidades se reduce a la cátedra misma. Todavía no se generaliza el concurso del profesor de carrera, a tiempo completo, dedicado esencialmente a labores tutorales en el posgrado y la educación a distancia, y a los trabajos de investigación y divulgación del conocimiento. Es perceptible, asimismo, la carencia de contacto de los catedráticos con la realidad debido a la omisión de pasantías profesionales en el sector público. También es visible la

falta de la actualización académica de los profesores de asignatura que se desempeñan en el gobierno por ausencia de pasantías funcionariales en las universidades.

La falta de bibliografía es otro deficitario mayúsculo. Destaca la necesidad de fortalecer programas de producción bibliográfica para llenar el vacío, que comprenda libros de texto, antologías y materiales de enseñanza. Es significativamente importante la preparación de libros de autoaprendizaje para el fortalecimiento de la enseñanza a distancia, sin menoscabo de un uso extensivo en el sistema presencial.

La relación de problemas detectados no se agota con esta lista, pero tales fueron los principales.

3. Recomendaciones sobre el mejoramiento en la formación profesional de administradores públicos

De los trabajos mencionados se desprendieron un conjunto de recomendaciones, que juzgamos de utilidad actual para la modernización curricular en la formación de administradores públicos en México. A saber:

- acercamiento entre el ámbito de desempeño profesional y las instituciones universitarias;
- organización y medios de la enseñanza;
- modernización curricular;
- perfil deseable del administrador público.

Por principio, se destacó la necesidad de que las universidades y los centros de enseñanza académica se vincularan más estrechamente al campo de desempeño profesional de sus egresados, con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos: fortalecer a la extensión universitaria; acercar las tareas académicas a la realidad de enseñanza; vincular estrechamente la enseñanza y la formación; generar un uso pleno de la educación continua; e instituir fundaciones de egresados.

Hay que destacar que, en la medida que el carácter del servicio público en Iberoamérica es diverso al europeo y que la índole de la enseñanza de la administración pública obedece a esta peculiaridad, la extensión universitaria puede ser de gran utilidad para aproximar las instituciones académicas a los ámbitos de desempeño profesional en la administración pública. La extensión consiste en la presencia permanente de la universidad en la sociedad, el Estado y las asociaciones privadas, a través de sus egresados, que en esos espacios de la vida civil tienen sus ámbitos de desempeño profesional.

Al respecto, los planes de estudio pueden comprender talleres cuyo ejercicio se realice en las organizaciones públicas, privadas y de asociaciones civiles, y derivar en la recepción profesional mediante un informe de trabajo. Se puede incluir a las prácticas profesionales encaminadas a la capacitación en tecnologías administrativa específicas, ejercitadas en los ámbitos de desempeño profesional, así como seminarios de tesis cuyos temas de investigación sean los problemas nacionales inherentes a la administración pública.

Los talleres, las prácticas profesionales y los seminarios de tesis, constituyen un adecuado vínculo con la realidad de enseñanza, y son un instrumento apropiado de capacitación en las tareas administrativas públicas. Paralelamente a los planes de estudio que entrañan los instrumentos de formación, puede establecerse un servicio social eficiente, así como un sistema de pasantías semestrales y anuales.

Por cuanto al servicio social, siendo su objeto que los estudiantes universitarios retribuyan a la sociedad el apoyo que les brinda, puede también servir para facilitar la aplicación de conocimientos. En efecto, sería muy beneficioso porque extiende a la sociedad los beneficios de la ciencia y la tecnología administrativa y consolida la formación profesional de los administradores públicos. Por su parte, las pasantías o internados semestrales y anuales pueden fortalecer los vínculos universidad-gobierno y dar pie a una oportuna articulación entre la enseñanza y la for-

mación de administradores públicos. Las pasantías son más fáciles allí donde existe una carrera administrativa, pero no es menos necesaria donde no la hay, pues la formación de administradores públicos es una necesidad social sentida en muchos países.

Se debe resaltar el valor de la educación continua como un medio de conservación y vitalidad de la extensión universitaria, principalmente a través de cursos de actualización y programas de perfeccionamiento. La condición cambiante del planeta significa una propensión creciente al rezago de conocimientos y la obsolescencia de tecnologías en administración pública. Quienes egresaron antaño de las aulas universitarias son portadores de saberes y destrezas rebasadas por los acontecimientos que marcan sus campos de desempeño, de modo que requieren de la educación continua para mantenerse permanentemente actualizados, adquirir el adiestramiento sobre las nuevas tecnologías y perfeccionar su nivel de desempeño ante situaciones más complejas y cambiantes. Las universidades y los planteles de formación de servidores públicos de carrera pueden signar convenios de colaboración que ofrezcan, dentro del marco de la educación continua, los instrumentos de actualización, perfeccionamiento y adiestramiento que requiere un administrador público moderno.

Hay que añadir que la universidad y el gobierno se desenuelven, en buena parte, por medio de los vínculos informales que como puentes han tendido los administradores públicos emanados de la primera. En conveniente institucionalizar esta relación y hacerla trascender más allá de las funciones tradicionales de los colegios profesionales y las asociaciones de egresados, en el sentido de que son salvaguardas del ejercicio profesional ético, y mirar por la creación de fundaciones que desempeñen nuevos quehaceres ligados a la asesoría y la consultoría, que a la universidad no siempre le es dado realizar. Se ha recomendado que las fundaciones de egresados, a través de éstos y otros quehaceres, contribuyan a la provisión de recursos para las univer-

sidades y colaboren a su vinculación con los nuevos ámbitos de desempeño profesional.

Con respecto a la modernización curricular en administración pública, las recomendaciones se centraron en los siguientes rubros:

- actualización de los planes y programas de estudio;
- diseño curricular con la introducción opcional de la formación profesional progresiva;
- recomendación de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias;
- distinción del papel de la licenciatura y el posgrado;
- incorporación de actividades aplicadas en los currícula;
- agregación de seminarios de investigación y de tesis en los currícula, y formular programas de recepción profesional optativos;
- asociación a los planes y programas de estudio con las pasantías en los campos de desempeño e intensificación del servicio social.

El campo de desempeño del administrador público debe estar basado en planes de estudio que entrañen nuevos campos de su ejercicio profesional, tales como gestión de programas sociales masivos, administración de la ecología, organizaciones de participación ciudadana, gestión de colectividades sociales, administración pública para parlamentarios y funcionarios judiciales, y otros más. Asimismo, los nuevos cometidos de la administración pública reclaman la participación del administrador público moderno en campos emergentes de actividad, por lo cual es recomendable que los *pensum* comprendan asignaturas como métodos y técnicas de consultoría, procedimientos parlamentarios y estrategias de negociación.

II. EL SERVIDOR PROFESIONAL DE CARRERA: REQUERIMIENTOS DE PROFESIONALIZACIÓN

Las recomendaciones antedichas tuvieron como finalidad establecer el perfil deseable del administrador público, así como los lineamientos de la formación profesional adecuada para alcanzar ese perfil.

1. Perfil deseable del administrador público

Los planes de estudio que entrañen una adecuada formación de administradores públicos, deben prepararlos para entender las complejidades de los procesos decisarios en las organizaciones públicas; desarrollar relaciones humanas armónicas en su seno; generar nuevos modos de pensar, y estimular la asunción de su papel personal en las tareas colectivas. Las labores del administrador público se desenvuelven no tanto en la aplicación de técnicas administrativas, como en los procesos de planeación, programación, y evaluación de decisiones y de políticas.

Los escenarios donde se desenvuelve el trabajo del administrador público son las organizaciones públicas y sociales en las cuales los procesos de determinación de objetivos, la toma de decisiones y las relaciones interpersonales, requieren de un profesional activo, versado y competente. Demandan a un administrador público formado adecuadamente para desenvolver las potencialidades de las organizaciones públicas modernas.

Existe pues la necesidad de segregar al *dilettantismo* de las tareas principales del Estado, para llenar ese espacio con profesionalización. Esta necesidad surge cuando se cruzan y determinan mutuamente el imperativo de democratización del gobierno y el imperativo de continuidad de la actividad administrativa. Sin embargo: ¿cómo se detecta, identifica y conceptúa la necesidad de la profesionalización? Esa detección, identificación y conceptualización tienen un carácter sustancialmente social, pues está representado por la expresión, en forma de necesidad de

servicio, de un requerimiento profesional determinado que nace por una complejización de las tareas del Estado que se manifiesta cualitativa y cuantitativamente.

La necesidad sentida de servidores públicos profesionales en México nació de factores variados y complejos, que demandan personal con formación universitaria adecuada, bajo criterios científicos en la administración pública. Que esté dotado con el instrumental práctico relativo al campo gubernamental, preparado bajo valores éticos como el interés público y el servicio a la sociedad, y que esté dispuesto a cursar una carrera administrativa dentro del servicio público. En suma: junto a la necesidad sentida de la profesionalización del servidor público, existe la conciencia social de su requerimiento público imperioso.

Hasta aquí hemos tratado con las profesiones universitarias en administración pública. Hasta aquí, por consiguiente, sólo hemos considerado a la primera parte de la formación del administrador público: la formación universitaria. Falta la segunda parte: la formación administrativa, que es la que atañe a la carrera administrativa como tal, y da identidad al servidor profesional de carrera.

2. *Perfil profesional*

La carrera administrativa no es una licenciatura universitaria ni una profesión liberal, sino un *cursus honorum* ligado al desempeño continuo de funciones públicas de Estado. Consiguientemente, ella supone la enseñanza universitaria, a la que complementa y enriquece con el ingrediente de la aplicación. Sin embargo, la función de la carrera administrativa no es complementar a la enseñanza universitaria, sino al revés: es esta enseñanza la que se *realiza* a sí misma por medio de la carrera. En efecto, la carrera administrativa entraña la personificación, propiamente hablando, de la *profesión en administración pública*. Una profesión cuyos currícula entrañan un plan de estudios di-

señados específicamente para formar a quienes desempeñan funciones administrativas, que lo prepara para *administrar*, es decir: para dirigir, coordinar y controlar el trabajo de otros.

Concepto de profesión. Como carrera administrativa que es, el servicio profesional de carrera deberá estar fundado en los mismos principios que toda profesión, la cual tiene dos componentes primordiales: la práctica profesional y el nivel de comportamiento.⁵⁸ Sin embargo, hay que distinguir el carácter variable del campo de actividad, frente a la naturaleza permanente del nivel de comportamiento en toda profesión.

La *práctica profesional* es el campo de actividad que comprende a la profesión, en nuestro caso: la administración pública centralizada. El *nivel de comportamiento* refiere al grado de complejidad que alcanza el ejercicio de sus actividades administrativas, que contrasta con el realizado por no profesionales en la misma rama de actividad. La primera está determinada por la estructura nacional del empleo, el segundo por los requisitos académicos del nivel de enseñanza.

La práctica profesional en administración pública entraña varias características distintivas, a saber: es un conjunto de actividades relativas a una ocupación; sus fundamentos son susceptibles de enseñanza teórica por estar científicamente sistematizados; se activa con un elevado grado de complejidad dentro de un ámbito de la conducta social humana; y repercute trascendentalmente en lo económico y lo social de un país.

De acuerdo con lo precedente, *profesión* significa una actividad traducida en un quehacer concreto. Aquí debemos considerar el nivel complejo de comportamiento, cuya naturaleza no sólo entraña un ejercicio eficaz, sino también su fundamentación en procedimientos científicos.⁵⁹ El *quehacer eficaz* en administración pública es posible a través de un planteamiento objetivo

⁵⁸ Ibarrola de Solís, María, “Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque”, *El diseño de planes de estudio*, cit.

⁵⁹ *Idem*.

del campo de aplicación, de conformidad con modelos comprobados —teórica y prácticamente— que esté fundado en información suficiente y se evalúe la consecuencia previsible de la acción. El quehacer profesional se desenvuelve en el seno de valores inherentes a la profesión, que se explayan hacia problemas existenciales tan profundos como el hombre, la vida, la sociedad y la naturaleza.

Como cualquier programa de profesionalización, la carrera administrativa está sustentada por el dominio de conocimientos y habilidades que entrañan, por principio, conceptos elevados relativos a la ciencia y la filosofía, sin los cuales no se llega a dominar plenamente.

Todo lo anterior hace entender la diferencia más notable entre un profesional en administración pública y un aficionado que labora en la misma rama de actividad: consiste en que el primero toma decisiones de trascendencia nacional con base en procesos científicos previamente aprendidos, en tanto que el segundo los ejerce fundado en su experiencia personal. Estos mismos fundamentos científicos validan y legitiman la función crítica, con raciocinio, que es inherente al ejercicio de una profesión.

Profesionalización en administración pública no significa poblarla o colonizarla con profesionales. Denota más bien la formación del administrador público para que se desempeñe dirigiendo, coordinando y controlando las labores de otros, formación que se adquiere plena y fundamentalmente con posterioridad a la enseñanza universitaria.

Profesionalización en administración pública. En efecto: la profesionalización en administración pública responde a una “demanda social sentida”, reproducida en la demanda concreta de funcionarios dotados con conocimientos superiores, con el dominio de tecnologías y con destrezas aprendidas. Estas aptitudes, producto de su preparación, son destinadas a satisfacer una demanda ocupacional precisa.⁶⁰ La profesionalización en adminis-

⁶⁰ Tónix, José Luis y otros, “La profesionalización del personal público”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, núm. 57, 1969, pp. 359-385.

tración pública implica un proceso de actualización continua, tanto de conocimientos como de destrezas, dentro de una ocupación determinada. Tal profesionalización está ligada al requerimiento de la carrera administrativa en el servicio, porque no siéndolo así, la profesionalización pierde significado, sentido y misión.

En suma: la profesionalización en administración pública es una tarea que se realiza por medio de la colaboración del sistema universitario y el plantel de formación creado por el Estado, pues la preparación universitaria debe ser complementada por la formación propia para los quehaceres administrativos.

3. La escuela profesional del servicio público

La formación profesional en administración pública se realiza a través de un programa académico, independientemente de la estrategia seguida por las naciones. Los británicos, de manera excepcional, la llevan a cabo en forma autodidáctica, en tanto que los alemanes la practican a través de un prolongado curso preparatorio, y los franceses por medio de un gran plantel de complementación y aplicación. La regla: el programa académico, es el secreto del éxito de la formación administrativa, ante la diversidad contrastante del estilo de cada país.

En otras palabras: el éxito en la formación para la carrera administrativa no radica en la estrategia seguida, porque ella está determinada por el *alma de cada pueblo*, parafraseando a Siegfried,⁶¹ sino en la presencia del programa académico. Esto explica por qué donde funciona la formación autodidáctica no se necesita una gran escuela, y donde hay una gran escuela se duda de la autodidáctica. Y sin embargo, en ambos casos la formación es exitosa.

En México han sido frecuentes las voces a favor del establecimiento de una escuela de formación profesional del servicio

⁶¹ Siegfried, André, *El alma de los pueblos*, Madrid, Edit. Norte y Sur, 1965.

público, dependiente del Estado. Igualmente, a menudo se pone como ejemplo a la célebre Escuela Nacional de Administración de Francia. Uno de los argumentos más sólidos que se explayan a favor de dicha fundación, es la corriente mundial predominante en el sentido de que sea el Estado mismo el que forme a sus servidores públicos, y que México ha estado al margen de esa saludable tendencia en perjuicio de su servicio público.

La escuela de formación profesional del servicio público tiene una misión peculiar, única, que sólo la puede desempeñar ella: desarrollar la *formación administrativa*, la cual debe ser distinguida nítidamente de la *formación universitaria*. Consiguientemente, se deben identificar los rasgos inherentes a la escuela de profesional de servicio público, pues en México podría confundirse con los establecimientos universitarios donde se imparten licenciaturas, maestrías y doctorados en administración pública.

Debemos recordar que la *formación* consiste en el proceso global y complejo dentro del cual se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber: cumplir una misión o seguir una carrera en la administración pública.⁶² Es la preparación previa o simultánea al ingreso en el servicio público, cuya finalidad es adiestrar a los futuros funcionarios o completar la preparación de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo. La formación, tal como lo hemos hecho saber, se divide en: formación universitaria y formación administrativa.

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. Prepara al servidor público para comprender el mundo social donde se desempeña y lo hace entender su propia situación existencial, de modo que el entrenamiento tecnológico sin este contexto vital

⁶² Molitor, obra citada, p. 15.

suele provocar deficiencias de desempeño en perjuicio de la sociedad y en el descrédito del servidor público.⁶³

En contraste, la formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo mismo de los negocios públicos. Generalmente se divide en dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional.

En suma: dentro de las universidades el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado —el *qué*—, los principios de su comportamiento —el *cómo*— y *las causas que inducen a la acción* —el *porqué*—; en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer administrativo: el *cómo hacerlo*.⁶⁴

El plantel antes referido es una institución de formación profesional para el servicio público, establecida *por* y *para* el Estado, motivo por el cual depende directamente de él. Su objeto, como reza su nombre, consiste en *formar al servidor profesional de carrera* dentro del perfil de desempeño diseñado por el Estado, en consonancia de las funciones que realiza a través de la administración pública. Dicho desempeño está definido por los ingredientes de la profesionalización.

Usualmente la formación administrativa se restringe a los altos mandos de la administración pública, pero además de la formación, sus tareas se extienden a la capacitación y el perfeccionamiento. La escuela profesional del servicio público no forma parte del sistema universitario de un país, de modo que los vínculos que traba con ese sistema generalmente son por la vía de con-

⁶³ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 356 y 357.

⁶⁴ Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50, 1972, p. 20.

venios de colaboración. Normalmente tales escuelas están incorporadas a los regímenes jurídicos de la carrera administrativa y su función consiste en formar a los funcionarios públicos profesionales que la integran. A menudo estas instituciones tienen estatuto de rango nacional, ya se trate de un régimen federal o unitario.

Sin embargo, existe una figura académica alternativa, consistente en que dicho plantel sea una asociación civil, o bien, que el gobierno le confiera la tarea a una institución existente con esta característica. Un plantel semejante puede funcionar con más libertad institucional y mayor rigor académico. Este tipo de institución puede acoger un programa de posgrado en administración pública con énfasis en la formación administrativa, que comprenda el cúmulo de conocimiento y destrezas técnicas propias de quien será un servidor profesional de carrera. Menos que esto será insuficiente, pues su preparación está más allá de una suma de cursos inconexos, o de programas académicos de mera capacitación.

Ante esta escuela, las instituciones académicas de enseñanza en administración pública, así como en disciplinas similares, tales como ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, además de la abogacía, la economía y otras muchas especialidades, suelen fungir como productoras de aspirantes al servicio público. La formación administrativa propiamente dicha se realiza en la escuela profesional de administración pública, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento parten de los requerimientos gubernamentales concretos. En una escuela tal, se preparan los aspirantes al servicio público que provienen de aquellas instituciones académicas para formar al personal de carrera y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente.

Existe pues una clara distinción entre la *carrera en administración pública* —acreditada por los títulos y grados académicos universitarios— y el *servicio profesional de carrera*, así denominado en México, y que en el Reino Unido se denomina *ser-*

vicio civil y en Francia *función pública*. La carrera en administración pública es aquella que, sustentada por títulos 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 pregrado o de posgrado. El *servicio profesional de carrera*, por su parte, es la carrera administrativa dentro del servicio público que está regida 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 el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación continua, 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 profesional de servicio público y el sistema universitario, sino una distinción de ídoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidades de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

Hoy en día persiste la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional para el servicio público en México. Tal como lo hicimos saber, hay un mandato constitucional insatisfecho que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el conocimiento y la aptitud de los aspirantes. Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de administración pública. Hoy en día ya estamos ante la posibilidad efectiva de alcanzar estas metas, pues se ha implantado la carrera administrativa.

Para finalizar queremos exemplificar con el caso de un cuerpo de funcionarios que, para muchos representa la personificación emblemática del servidor profesional de carrera. Se trata de la

clase administrativa británica, que constituye un cuerpo superior de servicio público, una élite en el sentido que Vilfredo Pareto da al término: *los mejores entre los mejores*.

La clase administrativa detenta un cierto aire londinense por estar en la capital de la Gran Bretaña la mayor parte de las oficinas donde ella labora, aunque algunos de sus miembros despiden en Edimburgo y Cardiff. También es cierto que ese cuerpo es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos proceden de Oxford y Cambridge, el resto solamente ha estudiado el bachillerato. Pero ya estando dentro del servicio, muchos jóvenes han sido becados para ingresar en esas universidades y después concursar para integrarse a la clase administrativa. Tal como lo hacen saber Mackenzie y Grove, “de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob*: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto”.⁶⁵ La clase administrativa está abierta a todos aquellos estudiantes cuyas calificaciones superiores avalen su derecho de ingreso al servicio público, aunque los egresados de Cambridge y Oxford sean quienes preponderen. Sin excepción, todos los aspirantes deben cumplir pesadas pruebas de ingreso y de aplicación general.

Esta clase fue constituida para cumplir una misión de Estado sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter de partidista, para colaborar a su lado en asuntos de alta política, pero sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política partidista, sus miembros hacen *policy* de Estado porque fungen como titulares de una subsecretaría o una subsecretaría adjunta, o bien, pueden ocupar el cargo de secretario particular de un ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de gobierno. Un servidor público de este talante requiere, no cabe duda, de

⁶⁵ Mackenzie, W. J. M. y Grove, J. W., *La administración central en Gran Bretaña*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, pp. 108 y 109.

una formación que le permita auxiliar al gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad.

En efecto, la clase administrativa participa con los ministros en la hechura de *policy* y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.⁶⁶ Realiza las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo sucede con la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La clase administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros ministerios en materias de su incumbencia.

Esta es una tarea difícil que sólo pueden realizar quienes se forman con sentido profesional, desempeñándose en una carrera administrativa apartada de la lucha política, pero comprometida íntimamente con la política institucional del Estado.

⁶⁶ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 163.