

Capítulo XXI

ESCUELAS DE SERVICIO PÚBLICO Y PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Méjico puede ser considerado como una excepción dentro de la regla de la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos. Hay que destacar, sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público, como las tratadas en la sección primera de esta segunda parte.

La experiencia mexicana en escuelas profesionales de servicio público

Uno de esos proyectos de un plantel de formación profesional fue preparado en 1935 por la comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario, que también había propuesto la implantación del servicio civil.¹ En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como un escuela profesional de servicio público destinado a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal

¹ Mendicita y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942, p. 151.

sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las carreras universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para capacitación de los servidores públicos.

En fin, el IAP sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del Gobierno.

Uno de los miembros conspicuos de esa comisión, Lucio Mendieta y Núñez, formuló un segundo proyecto de IAP en 1942, derivado de un prospecto de profesionalización del servicio público. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la "organización científica de la burocracia mexicana", sugirió que el Instituto no plegara sus actividades a las labores de arreglo y mejoramiento de la organización de la administración pública, ni a lo referente al trabajo de los servidores públicos (jornadas laborales, situación higiénica, etc.). Más bien debería extenderlas a "establecer las carreteras administrativas, sus relaciones, la lógica articulación de unas y otras para permitir el paso ininterrumpido de unas situaciones burocráticas a otras, determinando, con precisión, el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas con toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público".²

Las asignaturas a cursar no sólo se referirían a materias relativas a las carreras administrativas, sino también aquellas otras de índole práctica para empleados ocasionales y aún unas más que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades.

Este proyecto, como el anterior, tampoco prosperó. Sin embargo, el Instituto de Administración Pública efectivamente fue establecido, pero no como una escuela, sino con la condición organizativa de sociedad civil.

Actividades del Instituto Nacional de Administración Pública

Páginas atrás dimos cuenta de la situación actual del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ahora haremos una referencia general a sus antiguos vínculos con los proyectos de carrera administrativa.

² *Ibid*, pp. 332-333.

Tal como lo adelantamos, el INAP fue creado en 1955 como una asociación civil que congregó principalmente a ilustres cultivadores de la abogacía y la economía política. En su origen, su fundación también apuntaba hacia la profesionalización de la función pública, según se desprende de un artículo incluido en el número 1º de su *Revista*. En el año mencionado, la pregunta de uno de sus miembros inquierte sobre la conveniencia de establecer una escuela de administración pública, tan adecuada para los países con fuerte tradición administrativa, y que han puesto el acento en la educación superior, y dentro de ella a la Ciencia de la Administración Pública.³

Uno de las proposiciones sobre la misión del IAP, por voz de don Alvaro Rodríguez Reyes, fue que contribuyera a dar más eficiencia administrativa al Gobierno y combatiera la anarquía, la arbitrariedad y el desperdicio que tanto dañaban al interés público. Además, México mostraba un gran rezago en la enseñanza de la administración pública frente a países desarrollados, como Francia, donde funcionaban la Dirección de la Función Pública, la Escuela Nacional de Administración, el Instituto de Ciencias Políticas y el Centro de Altos Estudios. En Inglaterra, por su parte, operaba el Real Instituto de Administración Pública y la Escuela de Economía y Ciencia Política. Pero también en naciones menos desarrolladas ya existían instituciones similares, como en Puerto Rico, donde desde 1942 había sido establecida la Escuela Graduada de Administración Pública, que comenzó a impartir sus cursos en 1948.

Aunque el IAP ha sido siempre una asociación civil, desde la época de su establecimiento se proyectó la creación de una escuela de administración pública. Incluso, tal fue un acuerdo de su Consejo Directivo, "con la idea de formar los futuros funcionarios del Gobierno y los cuadros técnicos de organización y Administración Pública".⁴ Esta no fue una disposición meramente formal, pues se efectuaron los trabajos al respecto los cuales, sin embargo, no prosperaron. Los motivos para la fundación de un establecimiento tal eran de suyo relevantes, como lo hace notar Rodríguez Reyes: "preparar las mentes en un espíritu de servicio público y dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de decisión administrativa".

La necesidad sentida de servidores públicos profesionales en México, como se ha podido observar, nació de requerimientos variados y complejos: demanda

³ Rodríguez Reyes, Alvaro, "La Formación de Funcionarios Públicos". *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1956, pp. 37-47.

⁴ *Ibid.*

de personal especializado con formación universitaria o de instituciones educativas públicas o civiles adecuadas (como el IAP); formado bajo criterios científicos de la administración pública; dotados del instrumental práctico relativo al campo gubernamental; preparado con valores éticos tales como el interés público y el servicio a la sociedad; y dispuesto a cursar una carrera administrativa dentro del servicio público. En suma: junto a la necesidad sentida de la profesionalización del servidor público, existía la conciencia social de su requerimiento social imperioso.

En nuestro país no sólo han existido proyectos de creación de una escuela profesional de servicio público, dependiente directamente del Gobierno. También ha habido experiencias vivas, aunque fuertemente vinculadas con el sistema universitario. Nos referimos a la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, que se impartía en la Escuela de Comercio y Administración; y la Escuela Superior de Administración Pública.

Carrera de perito empleado de la administración pública

La formación de servidores públicos en el México independiente se inició dentro de una institución educativa creada desde mediados del siglo pasado: la Escuela de Comercio, en cuyo origen encontramos un primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas de ingreso al servicio público a través de una institución educativa nacional.⁵

La Escuela de Comercio fue fundada en enero de 1854, con el propósito de formar a los contadores comerciales que luego de cuatro años de lecciones obtenían un diploma. El ingreso a la institución no era muy riguroso, exigía una edad mínima de 15 años, tener buenas costumbres, saber leer y escribir, y dominar las matemáticas. La Escuela no ofrecía carreras sino asignaturas a lo largo de los cuatro años lectivos. Sus egresados podían ocuparse ahí donde su vocación los llamara, pero tratándose del Gobierno, este había dispuesto que sus alumnos tuvieran una colocación preferente en los ramos hacendarios.

El ingreso al servicio público estaba restringido a la existencia de vacante o de plaza de nueva creación, y necesariamente el aspirante sería colocado en oficinas cuyos empleos fueran análogos a los conocimientos proporcionados

⁵ "Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio", Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana*, vol. VII, México, 1854, pp. 23-24 y 230.

por la Escuela. Asimismo, el ingreso se efectuaría sin perjuicio del escalafón y el alumno reclutado debía haber demostrado una conducta irreprochable. Parece que, en efecto, independientemente de los destinos posibles de los egresados en el mercado de trabajo, el Gobierno mexicano había previsto un medio académico para reclutar especialistas como servidores públicos dedicados a la contabilidad.

Esta tendencia se mantuvo hasta el año de 1905, pero con la novedad de que dentro del plantel se propendió a preparar contadores para las empresas mercantiles, por un lado, y profesionales para el servicio público por el otro. Así, ante la tradicional especialidad de Contador de Comercio, la institución académica estableció a la Cartera de Perito Empleado de la Administración Pública, al tiempo que con esta fundación, tomó el nombre de Escuela de Comercio y Administración (ECA). En este mismo año se creó la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, cuyo destino fue nutrir las filas del servicio público de los exterior, y de la que trataremos páginas adelante.⁶

Tan notorios acontecimientos académicos tuvieron lugar en una época de vigoroso desenvolvimiento educativo del país, centrado en la reorganización de la enseñanza superior emprendida por don Justo Sierra, Secretario de Instrucción Pública, y fundador de la Universidad Nacional de México.

La Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública se cursaba en tres años lectivos y preparaba en el dominio de lenguas extranjeras, y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida de antaño, el Gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, o en su caso podían optar por el disfrute de una beca para estudiar en el extranjero.

Un problema de la Carrera era que aproximadamente la mitad de la matrícula estaba cubierta por demandantes de educación continua, a través de inscripción en materias sueltas que les brindaban capacitación en el servicio público. En este sentido, la Escuela servía más para la capacitación de servidores públicos, que para su formación. Con objeto de combatir esta deficiencia, se estableció que los alumnos supernumerarios se inscribieran en razón del cupo disponible. Otro problema lo constituía la deserción escolar motivada por la rápida y cómoda ocupación de empleos en el sector público y privado, donde con algunos conocimientos prácticos los alumnos eran reclutados sin haber concluido los estudios.

⁶ *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911.

La inexistencia de un reclutamiento sistemático para un servicio público carente de carrera administrativa, pues muchos alumnos ingresaban sin estudios terminados, frustró el objeto de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública. Los estudiantes no requerían obtener el diploma ni concluir los estudios, ni el servicio público exigía profesionales consumados, verdaderos Peritos en Administración Pública, tal como lo hace constar el número de graduados de la Carrera entre 1909 y 1917: sólo seis. En este último año de 1917 se perdió todo rastro de la Carrera.

El proyecto del Gobierno mexicano, por cuanto a que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro de formación de funcionarios profesionales en los ramos hacendario y del servicio exterior, no prosperó; y las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron tras su presumible inutilidad para el servicio público. Y sin embargo, quizá el fracaso se pueda atribuir que faltó la otra parte de la unidad: la carrera administrativa.

Escuela Superior de Administración Pública

En 1920 habían desaparecido las profesiones de Perito Empleado y de Aspirante a la Carrera Consular, pero se estaba comenzando a configurar otro plantel para la formación profesional del servicio público, también sobre la línea hacendística. Teniendo como origen breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en octubre 22 de 1920, con el objeto de formar, amplia y científicamente, a los servidores de la administración pública que se desempeñaban en el ramo financiero.

En su inicio, la Escuela tuvo un carácter experimental y su finalidad principal fue el fomento de la especialización de la contabilidad fiscal, de modo que sus cursos se caracterizaron por su naturaleza técnica. Entre su año de fundación y diciembre de 1924, la ESAP dependió de la Dirección Técnica Industrial de la Secretaría de Educación Pública. Pero una vez que se fue consolidando sobre su patrón de origen, en enero de 1925 sus promotores solicitaron su incorporación plena a la Universidad Nacional de México, toda vez que en el seno de la Escuela de Comercio y Administración continuaba vigente la Carrera de Contador Público, centrada en la contabilidad comercial, en tanto que la ESAP se encaminaba a la formación de servidores públicos para la contabilidad fiscal.

Una vez consolidada, la Escuela superó la fase experimental, y paralelamente se constituyó una Academia de Profesores, a la cual se encomendó en 1924 la preparación de un currícula formal para el establecimiento en una nueva carrera: Contador Público Fiscal, con miras a solicitar la mencionada incorporación a la Universidad Nacional de México. A partir de entonces, se encomendó a la Academia la revisión continua de planes, programas de estudio y métodos de enseñanza. Su incorporación a la Universidad coincidió con el proyecto del Departamento de Contraloría General de la Nación para la implantación del servicio civil, toda vez que entre los patrocinadores de la ESAP, los más entusiastas eran los servidores públicos del Departamento.

La Escuela dependió académicamente de la Universidad y económicamente del Departamento de Contraloría, a partir de 1925.

Según lo expresó su primer Director, la Escuela Superior de Administración Pública era:

*un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.*⁷

Se trató de un plantel cuyo objeto era combatir viejos vicios en el servicio público y enaltecer a quienes laboraban para el Gobierno:

*La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aún cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.*⁸

La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso

⁷ Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, pp. 225.

⁸ Ibid.

en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría.

La Escuela Superior de Administración Pública se incorporó a la Universidad Nacional de México en mayo 2 de 1925, luego que el Consejo Universitario así lo acordó y que el Secretario de Educación Pública lo ratificó. Como en 1925 parecía inminente la generalización del servicio civil de carrera a partir de su consolidación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y su implantación en la Contraloría, los promotores de la Escuela no dejaban de hacer explícitas sus ventajas al respecto, pues los empleados públicos debían estudiar para poder seguir la carrera administrativa.

Tal como es observable, se trataba de formar a un servidor público especialista en contabilidad fiscal, en sus diferentes renglones, además de desempeñarse dentro del Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda y el resto de las dependencias gubernamentales donde existieran oficinas de contabilidad, es decir, en toda la administración pública.

Una novedad en el nuevo currícula aprobado en 1927, fue atender una demanda creciente de los trabajadores del Gobierno imposibilitados para cursar una carrera profesional larga y que requerían capacitación para su trabajo debidamente acreditada. La respuesta fue la creación de carreras especiales de menor longitud cronológica, destinadas a campos muy concretos de la administración hacendaria delineados en un cargo específico: *Oficinista*. Así, la ESAP formó servidores públicos para desempeñarse en calidad de Oficinista en el Ramo de Aduanas, Oficinista en Impuestos Interiores, Oficinista en el Ramo Fiscal de Estados y Municipios, Oficinista en Direcciones Generales y Oficinista en el Ramo Militar.

La Escuela Superior de Administración Pública fue una institución tan acreditada, que en 1927 los titulares de las Secretarías de Estado recomendaron a sus trabajadores inscribirse en ella. Viento en popa, el plantel solicitó al Gobierno la flexibilización de horarios de trabajo para que los servidores públicos acudieran a clases y el Ejecutivo federal respondió positivamente por medio de un Acuerdo que mandaba que cada titular de dependencia estimulara a sus trabajadores para acudir a la ESAP, para prepararse en "Ciencias Admi-

nistrativas"; y que los alumnos más adelantados tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus graduados estarían exentos del examen de ingreso a las oficinas públicas.⁹

El plantel contaba con un vigoroso contingente estudiantil proveniente del servicio público activo, que muy pronto se organizó en una Sociedad de Alumnos cuyo programa de acción trasluce sus beneficios para la profesionalización del servicio público; y que se puede resumir en el desarrollo del espíritu de superación, moralidad, el combate al amateurismo y un proyecto de estabilidad de empleo con base en el desempeño. He aquí las líneas generales del programa:

I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia;¹⁰

II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la administración pública y, por consiguiente, para el progreso patrio;

III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la Ciencia Administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo;

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente;

V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la *Ciencia Administrativa* y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

La utilidad social de la ESAP era indudable, pero en 1929, al expedirse la nueva Ley Orgánica de la próximamente Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las Carreras de Contador, de Comercio, de Contador Público y de Auditor, naciendo de la fusión la hoy Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal, y otra institución muy útil dejó de existir.

Permanece hoy en día, sin embargo, la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional de servicio público; pero también pesa la realidad misma, donde es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México, con las excepciones del servicio exterior y el servicio profesional electoral.

Continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del artículo 123, 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.

Las bases están puestas, falta levantar el edificio.

Formación universitaria en administración pública

En México, la formación de servidores públicos es antigua, tal como lo pudimos corroborar.

Sin embargo, el desarrollo universal de las ciencias de la administración se desenvolvía en espacios diversos a los de la tradición mexicana, como se visualizaba a mediados de este siglo XX en Francia, Bélgica y el Reino Unido, donde el Instituto de Estudios Políticos de París, la Universidad de Lovaina, y la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, eran centros de excelencia de la enseñanza de la administración pública.

Con base en estas experiencias europeas, en 1949, Lucio Mendieta y Núñez formuló un proyecto de Escuela de Ciencias Políticas y Sociales donde se impartiría la Carrera en Ciencias Administrativas. Las autoridades universitarias aprobaron el establecimiento de dicha Escuela, pero no la Carrera en Ciencias Administrativas, que hubo de esperar hasta 1958 para constituirse como Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

En México, la formación de servidores públicos ha tenido dos antiguas y fuertes influencias, una proveniente de la Contabilidad Fiscal, la otra de las Ciencias Políticas; una doméstica, otra emanada de Europa. Hay que añadir otra influencia más reciente, nacida de la noción de Administración como género y Administración Pública como especie. Estas influencias constituyen tres tradiciones determinantes en la organización de la enseñanza, la configuración curricular y el perfil profesional del servidor público en México.

La formación de servidores públicos en México está cobijada por tres títulos profesionales, estrechamente relacionados y sus portadores están agrupados en el mismo Colegio profesional. Esta diversificación de títulos profesionales es una repercusión de las tradiciones mencionadas y que se manifiestan en: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; Especialidad en Administración Pública; Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; y Licenciatura en Administración Pública.

Bajo el influjo de las citadas tradiciones, su enseñanza está organizada bajo una variedad de modalidades: Escuelas de Ciencias Políticas y Socia-

les, Escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública, Escuelas de Administración Pública, Departamentos de Derecho y Ciencias Políticas, Instituciones Educativas en Ciencias Sociales, Facultades de Comercio y Administración, Escuelas de Administración, Centros de Relaciones Internacionales y Programas Políticos.

En las instituciones de enseñanza profesional de la Administración Pública, independientemente del peso de las tradiciones referidas, los currícula se encaminan formalmente a preparar exclusivamente administradores públicos. No ocurría de tal modo en la Universidad Autónoma Metropolitana, cuyos *pensum* antaño se orientaban a compatibilizar la preparación de una variedad de especializaciones terminales dentro del género Administración, entre ellas a la Administración Pública, con una sustancial variación en título, plan de estudios y perfil profesional. Los egresados de esta Universidad no forman parte del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. Dentro de un programa de reforma general de la Carrera de Administración en la UAM-Azcapotzalco, se estaba proyectando reformar a la concentración terminal en Empresa Pública.¹¹ Además de la preocupación por la caída de la matrícula escolar, el cambio obedece al propósito de auspiciar en esta concentración terminal una idea integral de gestión pública, dentro de la cual se enseñará el tema de las empresas públicas estratégicas, junto con el entorno y cultura organizativa de la administración pública, estrategia y *Policies* públicas, y gestión y organización del sector público federal, estatal y municipal.

El hecho de que la Carrera en Administración Pública se imparta con exclusividad en una institución educativa o que comparta espacio académico con una, dos o más carreras, es muy significativo en la organización de su enseñanza y más aún en su configuración curricular.

De la variedad de espacios académicos se desprenden varias consideraciones:

La Carrera es impartida con exclusividad en las Universidades de Campeche y Nuevo León, con títulos diversos, pero con la salvedad que en Nuevo León se bifurca en sendas especialidades: Ciencia Política y Administración Pública. La Carrera comparte espacios académicos con otras profesiones en las Universidades de Baja California y Coahuila, donde en ambas también se imparte la Carrera de Sociología; en Colima, donde existe la de Sociología y la

¹¹ Cuevas Ahumada, Víctor M., "Algunas propuestas para la reforma curricular de la Licenciatura en Administración de la UAM-Azcapotzalco". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Memoria de la reunión, 1991, tomo I, pp. 202-205.

de Ciencias Políticas totalmente independientes, en Chihuahua donde hay una Carrera de Ciencias de la Comunicación; y en el Estado de México, donde se imparte tanto Sociología como Ciencias de la Comunicación. El Colegio de México la tiene situada al lado de la Carrera en Relaciones Internacionales y en la Universidad Iberoamericana se enseña junto con Sociología y Relaciones Internacionales. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM la impartición de la Administración Pública constituye una Especialidad, separada de Ciencia Política, pero relacionada curricularmente con ella y con Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias de la Comunicación. Es frecuente que, en casos mencionados, comparta un tronco común curricular, pero esto no es una regla absoluta.

Igualmente, la Carrera puede estar asociada con profesiones relativas a otras ciencias sociales o con las humanidades. En las Universidades de Hidalgo y Tlaxcala comparte lugar con Derecho. En contraste, en Baja California se imparte junto con Economía. También, como el caso anterior, estos pares de carreras tienden a ser vinculados mediante un tronco común, pero no necesariamente. También la Administración Pública comparte ámbitos académicos y curriculares con otras Especialidades, como en las Facultades de Comercio y Administración. Es el caso de la Universidad de Morelos, donde está vinculada curricularmente con Administración de Empresas, Contaduría y Administración Informática; y San Luis Potosí en donde existe, entre otras Carreras, la de Administración Agropecuaria. Hoy en día, la Carrera en Administración Pública se ha extinguido en Tamaulipas, donde se impartía en Facultades de Contaduría y Administración en las Ciudades de Victoria y Matamoros, en las cuales comparte contextos académicos y curriculares con Contabilidad, Administración de Empresas y Computación Administrativa.

El caso de la Carrera de Administración Pública dentro de las Escuelas de Administración la asocia con otras profesiones. En la Universidad de Guadalajara, Jalisco, se encontraba vinculada con Administración de Empresas y con Comercio Exterior, en tanto que en la Universidad de Occidente, en Sinaloa, con Administración Financiera, Administración Agropecuaria y Sistemas Computacionales, en su sede de Culiacán; y con Administración de la Educación en la sede de los Mochis. En Puebla, antiguamente, un tronco común en Administración se bifurcaba en sendas especialidades: Administración Pública y Administración de Empresas; pero ahora son carreras curricularmente separadas.

Esta diversidad de modalidades de organización académica, que como anotamos ocurre por efecto de las tradiciones intelectuales anotadas, implica

una variedad de repercusiones en la formación profesional. Y estas repercusiones inciden de modo diverso en el perfil profesional de cada plan de estudios y en la calidad de los egresados de las diferentes instituciones de enseñanza superior. No es exagerado decir que las instituciones que imparten la Carrera en Administración Pública, tienen currícula diversos, dentro de un abanico gradual que va de la plena pertenencia a la profesión en Administración Pública, a su mínima vinculación. La variación curricular referida se expresa en una multiplicidad de ingredientes: en diversidad de títulos; en la multiplicidad de unidades cronológicas; en el número de asignaturas; en la secuencia de los cursos, y en otras más.

A pesar de este notorio desarreglo curricular, hemos detectado reglas bien definidas de configuración de planes de estudios en administración pública, a partir de un plan prototípico, y su derivación en *pensum* tipos y *pensum* atípicos, cuya clasificación obedece a su cercanía o alejamiento del administrador público profesional. De acuerdo con esta idea, la tradición de las Ciencias Políticas representa a la formación profesional más completa, fiel y apegada al perfil del administrador público profesional. En contraste, tratándose de facultades de contaduría y administración, o de escuelas de administración, el alejamiento del administrador público profesional es la mayor. Hay casos que podemos considerar por su excepcionalidad, como Tamaulipas, en donde una de sus sedes era de contaduría, pero contaba con un currícula completamente influenciado por las Ciencias Políticas, en tanto que Colima, teniendo una Escuela de Ciencias Políticas, tuvo un plan de estudios fundado dominante-mente en la tradición contable.

Hay efectos perniciosos en la configuración curricular en los planteles más alejados del perfil del administrador público profesional, tales como el esfuerzo por conciliar cuantitativamente formaciones profesionales normalmente desenvueltas en Escuelas diversas. Es el caso de Guadalajara, en cuya Escuela de Administración, la Carrera de Administración Pública tuvo un currícula de 60 materias, una mitad de administración privada, otra mitad de administración pública. En contraste, El Colegio de México tiene un plan de estudios de 32 asignaturas y la calidad de sus egresados es muy alta. Nótese que en Guadalajara la Carrera en Administración Pública se extinguió como en Tamaulipas, por razones fácilmente comprensibles.

Hemos propuesto una explicación al respecto: cuando el *Focus* —Enfoque— corresponde al *Locus* —Lugar, Sede— la proximidad al Administrador

Público profesional es máxima. Cuando hay una disociación entre *Focus* y *Locus*, la lejanía es patente.

Es perceptible la arbitrariedad en la configuración curricular en cada uno de los planteles, en el sentido que se han elaborado con absoluta discrecionalidad individual. Otro de los efectos perniciosos es el papel del tronco común que vincula a la administración pública con otras carreras, que como lo observamos pueden estar muy emparentadas con ella o no, toda vez que algunas instituciones juzgan necesario dicho tronco y otras lo razonan como prescindible. Algunos planteles han diseñado la currícula de la Carrera en Administración Pública con una noción indivisible, otros con un concepto divisible. En este caso, la división también es opcional: se hace después del tronco común, generalmente a partir del cuarto semestre, o se hace como especialización en los últimos tres semestres.

No podemos aquí soslayar el papel inductivo de planes de estudios así configurados, sobre los insumos bibliográficos y documentales que condicionan determinantemente a los propios planes de estudio; y más precisamente a los programas de asignatura. En una reciente investigación efectuada en los programas de materia de la Carrera en Administración Pública se identificaron y registraron 1,350 títulos, que una vez cotejados con los acervos bibliográficos de las escuelas, se encontró que sólo entre el 15% y el 20% de ellos yacían en sus anaqueles. Dicho de otro modo, las bibliotecas no tienen los libros necesarios para la enseñanza y los programas no contemplan obras importantes que constan en los acervos de aquellas. No menos sorprendente fue que materias idénticas no tienen libros comunes, a pesar de la estrechez de producción y disposición de literatura administrativa imperante en México.¹²

Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional, y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, perfeccionan en el ejercicio de renglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar de capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas,

¹² Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Bibliografías y Bibliotecas en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Dos tomos, México, 1992.

sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado, por su parte, prepara para la investigación original.

En México hay instituciones de enseñanza superior que se restringen a la enseñanza profesional, otras además cuentan con especializaciones, unas más suman también a maestrías e incluso doctorados. Algunas sólo enseñan en licenciatura o en especialización; o en maestría o doctorado. Algunas instituciones imparten administración pública en general, en tanto que otras especifican campos tales como la administración de empresas paraestatales o la administración municipal.

Tal es, de manera abreviada, el estado que guarda en México la formación profesional para el servicio público dentro del abigarrado mosaico que integra al sistema universitario.

De cara al establecimiento de la proyectada carrera administrativa, este sistema universitario en administración pública requeriría una honda reorganización para brindarle plenamente todos sus frutos.