

CAPÍTULO IV

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Administrador Público: Requerimientos Profesionales y Organización de la Enseñanza	61
A. Las Tradiciones Intelectuales	64
B. Una Necesidad Sentida: Demanda Gubernamental de Profesionales en Administración Pública	75
2. La Profesión en Administración Pública	84
A. Significado de Profesión Universitaria	85
B. Enseñanza y Formación	88
C. Profesionalización en Administración Pública	93

CAPÍTULO IV

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Administrador Público: Requerimientos Profesionales y Organización de la Enseñanza

El universo de carreras universitarias en México ha sido alimentado por diversas tendencias, que obedecen a complejos procesos de modernización del país, y tienden a manifestarse en el requerimiento de especialistas en una variedad de ramas del saber. Tal como se ha visualizado páginas atrás, uno de los incentivos más poderosos para el crecimiento, diferenciación y diversificación de las carreras universitarias, ha sido el desarrollo de la sociedad civil y del Estado en México, así como el empuje de la ciencia y la tecnología como estimulantes de nuevas profesiones al tenor de los tiempos modernos. Hemos advertido cómo aquellos procesos aludidos se han plasmado en una tendencia manifiesta hacia la especialización en el seno mismo del género "Educación", a favor de una más necesaria especificación en quehaceres educativos concretos. Así, por ejemplo, carreras como las de Administración y Administración de Empresas, con currículum generalizadores, tienden a adaptarse y aplicarse al requerimiento de campos que reclaman oficios profesionales especializados, tales como el agropecuario o el pesquero, dotados ya de carreras adecuadas. Otro factor igualmente poderoso hacia la diversificación y la especialización, es el relativo a la variedad de organizaciones emergentes de la actividad productiva e intelectual de la sociedad civil, cuyas manifestaciones institucionales son cada vez más contrastantes y requieren el emparejamiento de especialistas que puedan hacer conciliables a profesiones con perfiles disímboles y habilidades administrativas cada vez más específicas. Como lo advertimos en su lugar, las profesiones modernas -aun las liberales, de cuño antiguo- tienden a desenvolverse en organizaciones complejas porque éstas, de muchos modos, son pedazos completos de vida humana que, para la realización de su destino, necesitan de espacios donde encuentren la colaboración que facilita la plasmación de ese destino.

cursos, principalmente en nivel de posgrado. Además, con una fuerte vinculación con los estudios en ciencias políticas, la enseñanza de las políticas públicas ha inspirado la creación de programas de formación en asuntos públicos y gobierno. No sería muy difícil que, en breve tiempo, las políticas públicas se conviertan en esa cuarta tradición.

A. *Las Tradiciones Intelectuales*

Aquí no hay lugar para exposiciones históricas profundas sobre la formación de administradores públicos, pero no está demás atender sus orígenes para presentar a un país, México, con una tradición ancestral y muy sólida a este respecto.

LA CONTADURÍA PÚBLICA. Además de la antigua profesión de la abogacía, la Administración Pública mexicana se nutrió de contadores para su ramificada hacienda pública durante el siglo pasado, aunque su naturaleza era básicamente comercial. La Contaduría era ejercitada por tenedores de libros que, para desempeñarse, sólo requerían brevísimos cursos pues entonces no constituía una profesión, sino un oficio igual al practicado por corredores y notarios, aunque se encontraba reglamentado y vigilado por las autoridades.²² Pero, ciertamente, la Contaduría estaba situada en una tendencia hacia la profesionalización y fue así que pronto se estableció una institución académica para su enseñanza: la Escuela Especial de Comercio, fundada en 1854. Esta no era propiamente una Escuela de Administración Pública, por lo que el dato más interesante de su existencia es que el Gobierno se comprometió a dar entrada a sus egresados en la Administración federal, con preferencia a otros aspirantes.²³ En otras palabras, había una vinculación explícita entre formación y enseñanza bajo la iniciativa del propio Gobierno, lo cual era de suyo un notable progreso en un país donde había

²² Manuel Dublán y José María Lozano. **Legislación mexicana**. México, 1876. Volumen VII. pp. 23-24 y 230.

²³ Secretaría de Instrucción Pública. **Boletín de Instrucción Pública**. Ver volúmenes comprendidos de 1905 a 1910.

perecido totalmente toda secuela del servicio civil dejado por los soberanos borbónicos.

Después de peripecias que pusieron en riesgo su vida institucional, encontramos a este establecimiento educativo gozando de plena salud en 1867, en tanto que para 1879 ya era una organización constituida y consolidada, donde el profesor M. López Meoqui impartía sus lecciones de Administración Pública.²⁴ Más adelante, entre 1905 y 1917, prohibió a la primera profesión universitaria en Administración Pública: Perito Empleado de la Administración Pública. Ciertamente la Universidad Nacional de México fue fundada en su forma moderna en 1910, pero una de las instituciones académicas que la integraron era la Escuela de Comercio y Administración, donde también se impartían las carreras de Contador en Comercio y Aspirante en Carrera Consular.

El Perito Empleado en Administración Pública, cuya carrera se cursaba en tres años, era un especialista en materias fiscales, mercantiles y comerciales, de modo que su injerencia en la Administración Federal estaba muy localizada en las dependencias de la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Aunque la enseñanza no dejaba fuera a materias generales, como la lengua nacional o la geografía económica, el peso de la

²⁴ Estas cátedras sobre Administración Pública constituyen el antecedente más remoto de la tradición contable y transmiten una visión exacta del significado que tenía la especialidad desde su óptica, que define el propio catedrático López de Meoqui, que había sido nombrado para impartirla, y que consiste en la siguiente idea: la contabilidad dominante era la mercantil, de modo que el texto que el docente preparó para ella y que se consulta como libro oficial **-Tratado de contabilidad administrativa-** lo considera inapropiado para la nueva materia: contabilidad fiscal, que es identificada con "Administración Pública". En su sabio entender, la contabilidad fiscal enseña "las reglas fijas para la buena recaudación y distribución de los caudales públicos, fundadas en el derecho y la ciencia de la contabilidad, hermanando el uno con la otra o demostrando los puntos en que hasta ahora sean incompatibles para buscar los medios de que caminen en concordia". La asignatura no se comprimía al estudio de las prácticas comerciales, abrazaba a todos los ramos de la administración y principalmente la buena recaudación y la distribución del Tesoro. El temario era el siguiente: reglas generales para el buen manejo de las oficinas hacendarias; oficinas de pagaduría; oficinas de recaudación; oficinas de distribución directiva; cuenta general, y contabilidad municipal. M. López Meoqui. **Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre Administración Pública dadas en la Escuela Nacional de Comercio y Administración.** México, Imprenta privada del Autor. 1879.

formación profesional era mayor y puede considerarse como exageradamente práctica. Dato interesante es que, como las otras carreras, también el Gobierno estaba comprometido a incorporar en sus dependencias a los alumnos más distinguidos, posibilitando las bases para el desenvolvimiento de una carrera administrativa. Pero esta profesión universitaria desapareció en 1917, sin que sepamos porqué.

Fue éste un paso significativo para un país ayuno de profesionales en Administración Pública y que por casi diez décadas había sido presa de la empleomanía, el aspirantismo y la parcialidad, modos de la política que se caracterizó por la incorporación al servicio público sin aptitudes, sin carrera ni vocación. Poco tiempo después se presentó la segunda oportunidad para la profesionalización del servicio público, otra vez gracias al esfuerzo universitario, y bajo la misma dirección de la ESCA pero, paradójicamente, en oposición a ella. En 1920, un grupo de egresados de las filas de la contaduría, organizado en la Asociación de Contadores Públicos Fiscales y en estrecha relación con los funcionarios del Departamento de Contraloría, dio vida a cursos informales de contaduría fiscal para distinguirla de la contaduría comercial enseñada en la ESCA. Este ejercicio académico resultó tan fructífero que el citado Departamento, junto con la nueva Secretaría de Educación Pública, le brindaron su apoyo hasta el año de 1924, tiempo en que se comenzó a configurar como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y con tal estatuto se integró a la Universidad Nacional de México en 1925. Nótese que, como el caso precedente, la formación profesional fue buscada en las aulas universitarias, superando el mero pragmatismo.

Como la carrera de Perito Empleado, las profesiones aquí impartidas no eran propias para la Administración Pública en general. La carrera principal, de Contador Fiscal, fue ideada para subsanar las deficiencias de los contadores públicos que, más bien lo eran de comercio, según referida tradición de la ESCA, y su perfil curricular ponía el acento en contaduría dentro del innovador enfoque de la política, y los problemas sociales y económicos del país.²⁵ Los trabajos

²⁵ **Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo de México (1924-1929).** México. 1928. tomo I. pp. 617-626. **Boletín de Informaciones** de la Contraloría General de la Nación. México.

académicos no se ceñían a la mencionada profesión de contador fiscal, que se cursaba en cuatro años, extendiéndose a varias carreras cortas perfiladas en el cargo de "Oficinistas" y que se ofrecían en una gama de especialidades proyectadas sobre este género: Oficinista en Ramo de Aduanas, Oficinista en Impuestos Interiores, Oficinista en Ramo Fiscal de los Estados y los Municipios, Oficinista en Direcciones Generales y Oficinista en Ramo Militar. Difícilmente puede imaginarse mayor grado de articulación entre la formación profesional requerida por el servicio público y la enseñanza universitaria, pero ciertamente muy inflexible para permitir el desarrollo de quienes desempeñaban estos cargos a modo de una carrera administrativa.

La ESAP estuvo activa hasta 1929, año que por efecto de las reformas universitarias que introdujeron la autonomía a la Universidad Nacional de México, fue fusionada con la ESCA -que hasta el momento había estado bajo la jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública-, para formar la Escuela Nacional de Comercio y Administración, hoy Facultad de Contaduría y Administración. Hay que destacar que el nuevo plantel siguió circunscrito a la enseñanza de la contaduría y que fue hasta 1957 que se creó en su seno la carrera de Administración de Empresas; la concepción curricular de la Escuela estaba totalmente inclinada a la administración de negocios privados, atendiendo la urgente demanda de profesionales para una economía en expansión a finales de la década de los cincuenta, en plena época del "Milagro Mexicano" surgido durante la Posguerra.

La tradición contable dejó como herencia el origen primigenio de las carreras de Administración Pública, la idoneidad de su enseñanza en las universidades y su noción de perfil profesional en consonancia con los requerimientos del servicio público, a pesar de la estrechez contable de dicho perfil.

LAS CIENCIAS POLÍTICAS. La tradición contable ya no volvió a ofrecer una opción curricular en Administración Pública, ésta provino de fuera del país, tanto de Europa como de los Estados Unidos, donde el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública era muy avanzado. Sin embargo, el cultivo de esta

disciplina no era nuevo en nuestro país, pues se inició a mediados del siglo pasado en paralelo a la época en que en Europa aún era muy vigoroso y todavía no daba comienzo en los Estados Unidos.²⁶ Pero, como en casi toda Europa, también en México la Ciencia de la Administración Pública fue posteriormente eclipsada por el derecho administrativo, y las cátedras, estudios y escuelas de Administración Pública sustituidos por las facultades de Jurisprudencia. Así, junto a la tradición contable, en México se conservaron pequeñas dosis de temas de Administración Pública en las cátedras y manuales de derecho administrativo, hasta finales de la década de los cuarenta.

Por consiguiente, el cambio no provendría de la Facultad de Derecho, sino del Instituto de Investigaciones Sociales, cuyo director, Lucio Mendieta y Núñez, Doctor en Derecho, era al mismo tiempo uno de los conspicuos cultivadores de la sociología en México. Mendieta y Núñez había visitado Europa en noviembre de 1949, participando en dos congresos internacionales, uno de ciencia política en París, otro de sociología en Oslo. El primero había sido auspiciado por la UNESCO y se acordó sobre la conveniencia de formar escuelas de Ciencias Políticas en los países subdesarrollados. Aprovechando su estancia en Europa, don Lucio visitó el Instituto de Ciencias Políticas de París, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina, donde se impartía la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas.

Asumiendo un currículum arquetípico inspirado en las tres instituciones educativas, con predominio de la última, pero sin hacer una copia servil, Mendieta y Núñez formuló el proyecto de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuya versión original contenía, junto con las Licenciaturas de Ciencias Políticas, Ciencias Diplomáticas, y Ciencias Sociales y Periodismo, una más de Ciencias Administrativas; pero la demanda alternativa de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, presentada en 1950 para el establecimiento

²⁶ Luis de la Rosa había escrito en 1853 su libro **La administración pública de México y medios de mejorarla**, bajo la influencia francesa y española, en tanto que en 1857 se publicó aquí la obra del estudioso hispánico Francisco de Paula Madrazo: **Manual de Administración**, que sintetizó las Lecciones de Administración Pública dictadas por José Posada de Herrera en Madrid, durante 1842-1843.

de la Especialización de Posgrado en Administración Pública, produjeron la renuncia de la ENCPS a la proyectada carrera en Ciencias Administrativas. Finalmente, tampoco la Escuela Nacional de Economía creó su Especialización y la profesión en Administración Pública volvió a la sala de espera.

Fue hasta 1958, con el cambio de currícula en la ENCPS, que a la carrera de Ciencias Políticas se le añadió la Administración Pública, naciendo una profesión. Bajo su modelo se creó en 1964 la segunda Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en la Universidad Iberoamericana, y en 1969 en la Universidad Autónoma de Chihuahua, en la Universidad de Baja California y en la Universidad de Tamaulipas. A partir de los años setenta, hasta la fecha, ha ocurrido una proliferación de carreras cuyo rasgo significativo es la formación de recursos gerenciales para el sector público, como único perfil profesional de su proyecto curricular de enseñanza.

LA ADMINISTRACIÓN. Ahora vamos a examinar a la tercera y más reciente tradición, apenas surgida en los años setenta, y que ha derivado en una mixtura curricular bajo el principio general de administración, que se disocia opcionalmente en Administración Privada y Administración Pública. Esta modalidad ha seguido dos vías: una está organizada en escuelas de Comercio y Administración, o solamente de Administración -similares a la hoy FCA-, en tanto que la otra lo está en escuelas o divisiones más recientes en Administración. En la primera vía, un tronco común integra a dos o más carreras, entre ellas la de Administración Pública, que se separa posteriormente con su propio cuerpo de materias y culmina con un título profesional en la especialidad. Este es el caso de las Universidades Autónoma de San Luis Potosí, Morelos y Guadalajara.

En la segunda, además del tronco común con dos o más carreras, la de Administración Pública está asociada en una etapa curricular intermedia a otras carreras y sólo se separa al final, opcionalmente, de modo que su factura como carrera de Administración Pública no se plasma en el título, sino como certificación adicional de especialización. Esta última especialización opcional puede ser en Administración de Empresas Públicas o en Administración Pública, según estructura curricular de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Estas tradiciones, como lo advertimos, tienen un peso curricular determinante en la enseñanza y formación de administradores públicos. Pero hay una más, que puede convertirse, en breve, en una cuarta tradición: las políticas públicas.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Tal como lo adelantamos, la incorporación de la enseñanza de las políticas públicas en México es reciente, pero sumamente vigorosa. Un breve recorrido de sus programas de formación nos brindará una idea de su estado actual. La Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, versión 1990, estaba orientada originalmente a ofrecer al sector público los especialistas capacitados en el análisis con el respaldo e instrumental proveniente de las áreas que lo integraban entonces: cuantitativa, económica, financiero-contable, institucional y profesional. Su objeto era formar a especialistas capaces de participar en los procesos de análisis, diseño, formulación, negociación e instrumentación de políticas públicas, y proporcionar un currículo interdisciplinario basado en la economía, los métodos cuantitativos, el análisis institucional y administrativo. En su origen, el plan de estudios estaba organizado en cuatro trimestres de once semanas cada cual, más un curso propedéutico; el seminario de tesis -análisis de políticas públicas III-, estaba destinado a la elaboración de la memoria respectiva para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas.²⁷

El currículo tenía cinco áreas, de las cuales conviene que examinemos a dos. El área institucional comprendía el temario jurídico, administrativo y politológico. Su triple objeto era la aplicación del análisis jurídico a las políticas públicas y examinar a las principales disposiciones legales en función de ellas. Asimismo, se centraba en el análisis de las instituciones y su comportamiento, para brindar información sobre los instrumentos administrativos de la toma de decisiones. De igual manera, comprendía a la política mexicana y mundial, en sus principales tendencias, como contexto del diseño y ejecución de políticas. Finalmente, el área profesional se refería principalmente a los tres cursos de políticas públicas, con el objeto de facilitar la aplicación de las teorías y técnicas

²⁷ Instituto Tecnológico Autónomo de México. "Maestría en Políticas Públicas". 1990. Instituto Tecnológico Autónomo de México. "Maestría en Políticas Públicas". 1993.

a la solución de problemas reales, por un lado, y a la elaboración de la tesis de grado, por el otro. De acuerdo con su objeto, el perfil del especialista en políticas públicas se encamina al conocimiento de temas como los antes comentados y desarrollar la capacidad de análisis, decisión, acción y comunicación, para ofrecer asesoría sobre situaciones complejas. El currícula actual sigue el trazo básico del plan de estudios de 1990, pero se ha extendido a siete trimestres.

La Maestría en Políticas Públicas de la UAM consta de seis trimestres y su unidad de enseñanza es el módulo, un sistema que combina a la docencia y la investigación.²⁸ Cada uno de los trimestres, corresponde a un módulo de enseñanza, a saber:

Módulos:

- * Políticas Públicas y Problemas Nacionales
- * Sociedad, Estado y Gobierno
- * Racionalidad y Gobierno
- * Modelos de Decisión de Políticas Públicas
- * Implementación y Evaluación
- * Seminario de Análisis y Diseño de Políticas Públicas

Cada módulo cuenta, como apoyo, con talleres relacionados con su temario. El método de trabajo consiste en una exposición introductoria del profesor, de tutorías semanales y de exposición, análisis y discusión del material de cátedra, así como de la formación de grupos para el análisis de los temas relevantes. La evaluación de cada módulo se realiza mediante un ensayo de interpretación de un tema seleccionado, un reporte sobre el planteamiento del problema, la participación en la discusión y exposición del tema, y dos exámenes, uno parcial, otro final.

Por su parte, el Diplomado de Política Gubernamental, que como advertimos fue organizado originalmente en 1988-1989, estaba orientado en el enfoque de

²⁸ Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. "Maestría en Políticas Públicas". Sin fecha.

políticas públicas con el objeto de formar a especialistas en gestación, adopción, gestión y evaluación, de acciones de gobierno involucradas en diversos grados de conflicto y colaboración social.²⁹ Más específicamente, estaba destinado a la capacitación en el análisis de la política gubernamental. El currículo estaba integrado por 272 horas lectivas, cursadas en ocho meses, dos veces a la semana. Su organización curricular era el módulo y contaba en su apoyo de conferencias magistrales. Varios módulos aplicaban, como complemento, algunos estudios de caso. Esta experiencia se repitió al año siguiente y, a partir de 1994, se ha vuelto a experimentar, ahora por parte del Instituto Nacional de Administración Pública.³⁰ Se le ha conceptualizado como una Especialización en Política Gubernamental que se imparte durante 10 meses y que consume 234 horas aula. La nueva Especialización, sin embargo, sigue trazada con base en el esquema anterior, es decir, a través del proceso de políticas: gestación, formulación, gestión y evaluación. Su objeto es capacitar en el análisis, diseño, instrumentación y evaluación de la política gubernamental.

La enseñanza de gobierno y asuntos públicos ha dado ya una cuota importante a la formación en políticas públicas en México. La Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno, de la Universidad de Guadalajara, es muy reciente. Fue creada en agosto de 1990, y de hecho viene a llenar un vacío en dicha Universidad, que consiste en la enseñanza de temas políticos, tanto interiores, como exteriores; de paso, resarce la virtual desaparición de la carrera en Administración Pública, impartida en la Facultad de Administración, junto con Administración de Empresas Privadas y Comercio Internacional. El proyecto se enclava en el concepto, que en los Estados Unidos se concreta en las Facultades de Gobierno y Asuntos Públicos. Su idea original, es la de formar a profesionales capaces de formular, implementar y evaluar políticas públicas, en las tres esferas

²⁹ Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. "Diplomado en Política Gubernamental". 1990.

³⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. "Especialización en Política Gubernamental". 1994. 19 pp.

del régimen federal: Federación, estados y municipios.³¹ El perfil profesional de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno está orientado al diseño y evaluación de políticas en la administración gubernamental (federal, estatal y municipal), para elaborar los programas de gobierno y resolver problemas referentes a la acción gubernamental. Al mismo tiempo, se encamina a desarrollar habilidades directivas para dirigir y tomar decisiones; y manejar herramientas analíticas para la toma de decisiones y la negociación. Su campo profesional es el servicio público, el desempeño independiente de la profesión, la vida académica y el ejercicio de los medios de comunicación.³²

La Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, dio comienzo en 1993 como un programa de posgrado de carácter intensivo, para formar especialistas en la definición y análisis de problemas públicos, ofrecer alternativas de solución, brindar políticas públicas concretas y evaluar sus efectos. Como resultado, el egresado será capaz de definir y analizar, conceptual, metodológica y técnicamente, problemas públicos coyunturales del gobierno; además, mediante los métodos de análisis cuantitativos, podrá imaginar escenarios y simular situaciones para el apropiado diseño de políticas en la solución de problemas.³³ El programa ha previsto una pasantía (*stage*) en algún organismo público, privado o social en el cual se formulen políticas, con la finalidad de adquirir la experiencia necesaria para su hechura y profundizar en algún tema de su interés. Otro aspecto innovador de la Maestría, es integrar en el diseño de políticas al trabajo profesional especializado de abogados, economistas y administradores. Es decir, su perfil es pluriprofesional.

³¹ "Considerando del Dictamen, para la creación de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno". Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno. Universidad de Guadalajara. Sin fecha.

³² Universidad Autónoma de Guadalajara. Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno. "Plan de Estudios de la Licenciatura en Asuntos Públicos y Gobierno". Sin año.

³³ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México. "Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos". Primera Promoción (1993-1994). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México. "Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos". Segunda Promoción (1994-1996).

No es difícil imaginar que un inicio tan vigoroso de la enseñanza de las políticas públicas, en instituciones con tal solidez académica como las mencionadas, inspirará la constitución de una fuerte tradición que, por un lado, derive en una modalidad específica, aunque opcional, para el servicio público: el análisis de políticas; y, por el otro, induzca reformas curriculares en los diversos programas de formación profesional en Administración Pública. Por consiguiente, consideramos que los programas de formación profesional en políticas públicas, deben ser alternos a los programas de formación profesional en Administración Pública, pero no sustitutivos. Efectivamente, una Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno, supera las visiones tradicionales de la Ciencia Política dentro de las Facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública, como formación científica en el nivel de pregrado; y, en efecto, su perfil profesional se orienta a formar especialistas para diseñar, analizar y evaluar políticas públicas.³⁴ También hay que destacar que, en estos programas, lo público ha dejado de identificarse con lo gubernamental, en tanto que el Gobierno mismo es analizado más allá de las interpretaciones meramente jurídicas. Como dicho ponente lo argumenta, en tanto la Licenciatura en Administración Pública se orienta al ejercicio profesional en el servicio público, el especialista en Estudios Políticos y Gobierno se puede desempeñar en aquel servicio, en las organizaciones políticas y por su propia cuenta, como consultor.

Sin embargo, habría que advertir sobre excesos de optimismo sobre la irrupción de la enseñanza de las políticas públicas en México, sobre todo por lo referente al número de aspirantes y matriculados. En la mencionada Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno, en 1991 se presentaron 360 aspirantes y se matricularon 180. Semejante afluencia puede deberse en parte al desplome de la Licenciatura en Administración Pública de la Escuela de Administración, de la misma Universidad de Guadalajara, la cual, actualmente, tiene unos pocos estudiantes, pero que tuvo antaño alrededor de 900 -y de la cual tratamos páginas adelante-. Por otro lado, Iberoamérica no es todavía un mercado suficientemente generoso (ni consciente de la importancia) para carreras y

³⁴ Javier Hurtado González. "Hacia un nuevo modelo académico en el Área Socio-política: la experiencia de la Universidad de Guadalajara". 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** 1991. Volumen III, pp. 103-137.

posgrados novedosos, como los de Gobierno y Políticas Públicas, tal como lo muestra la Especialización en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, de la Escuela Nacional de Administración Pública del Brasil, cuyos egresados están subutilizados por el servicio público de aquel país, y para el cual se formaron especialmente.³⁵

B. Una Necesidad Sentida: Demanda Gubernamental de Profesionales en Administración Pública

Ha quedado patente la "necesidad sentida" de profesionales para los negocios propios de la Administración Pública. Además de la pertenencia universitaria de la enseñanza y perfil profesional compatible con los requerimientos del servicio público, resulta clara la deseabilidad de que dicha formación supere los criterios meramente técnicos, pues las carreras de tradición contable, diseñadas de tal modo, perecieron por su incapacidad de adaptación a los cambios provocados por la complejización de la Administración Pública.

Ahora bien, ¿Cómo se detecta, se identifica y se conceptúa la necesidad de carreras profesionales? ¿Cómo se efectuó en México? Esta detección, identificación y conceptuación tiene un carácter sustancialmente histórico, está representado por la expresión, en forma de necesidad de servicio, de un requerimiento profesional determinado que nace por la mencionada complejización de las tareas del Estado, que se manifiesta cualitativa y cuantitativamente. En 1905, cuando se establece la carrera de Perito Empleado, la economía mexicana era progresiva y el régimen administrativo estaba en vías de modernización acelerada, en tanto que la especialidad de Aspirante a la Carrera Consular preludió la consolidación de la carrera administrativa en el servicio exterior. En la

³⁵ La Escuela Nacional de Administración Pública del Brasil fue creada especialmente, para desarrollar el programa de formación en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental; su modelo fue la Escuela Nacional de Francia, que asesoró su organización y puesta en marcha. Coutinho, Heitor. **Políticas públicas de cooperação: a implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil.** Universidad de Brasília, tesis de grado. Sin año. 166 pp. Omar Guerrero. **Formación de gerentes públicos en Iberoamérica.** 1993. Inédito.

década de los treinta se dejaron pasar varias oportunidades de generalizar dicho servicio, al tenor del crecimiento y diferenciación de la Administración Pública.

Así pues, los problemas de un Estado nacional en expansión, con perfiles de elevada dosis de carácter intervencionista eran patentes, contrastando con una iniciativa privada cuya capacidad de expansión de empresas particulares era tan restringida, que una institución pública, Nacional Financiera, había transformado su misión para ayudarla en esta tarea. Es más, la carrera de Administración de Empresas no surgió en una universidad privada, pues éstas eran precarias. La formación de una carrera en Administración Pública, para dotar de profesionales al Gobierno federal, era evidente al final de los años cuarenta.

El deficitario académico e institucional en México era igualmente evidente. La antigua organización institucional de la UNAM era insuficiente e inadecuada, y también la nueva, toda vez que la propia universidad debía expandirse hacia la modernización con carreras que ya existían en otros países, incluso los subdesarrollados. Una de las grandes deficiencias de la UNAM era la ausencia de carreras en Ciencias Sociales y Políticas, no incorporadas a la enseñanza por falta de tradición en el campo y por conceptos equívocos sobre las mismas.³⁶ Entonces se pensaba que las carreras liberales eran más exitosas porque eran inmediatamente aplicables, no así las sociales, toda vez que se les conceptualizaba como no-científicas. Tampoco se concebía a la Administración Pública como ciencia social y aún en ciertos círculos se le sigue juzgando de igual modo hoy en día.

³⁶ Así visualiza la situación don Lucio Mendieta y Núñez a finales de los cuarenta, en su **Anteproyecto para la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, UNAM. Archivo del Consejo Universitario. Ms. del expediente de sesiones de 1950. Los argumentos de Mendieta y Núñez estaban firmemente asidos, él observaba un mundo en el cual la organización social se diversificaba y se hacía más compleja. Incluso la ciencia requería de mayores dosis de organización para prosperar y qué decir de "aquellas que se encuentran más íntimamente ligadas a los servicios públicos cuya influencia es trascendental en la vida colectiva". Don Lucio era un experto en temas administrativos; en 1942 la UNAM le había publicado su obra **La Administración Pública de México**.

La mentalidad media del mexicano no concebía a un profesionista sin despacho y clientela, sin remuneración inmediata y directa por el trabajo efectuado. Además, en la UNAM no se había abierto un espacio para aquellos que no necesariamente tenían vocación para cursar una carrera liberal y que estaban dotados para el estudio en ámbitos nuevos del conocimiento. Frente a este vacío había un espacio laboral en expansión, principalmente en el Gobierno federal, donde la autodidáctica, la improvisación y la simulación medraban a falta de la profesionalización. Este campo laboral, sin embargo, no se ceñía al Estado, se extendía a una sociedad civil también en crecimiento.

Mendieta y Núñez visualiza un ámbito laboral donde los defectos aludidos eran más perceptibles: la Administración Pública, a la que identifica, seguramente con un sentido weberiano -y quizá para no incendiar más las polémicas con la Escuela de Economía-, con la burocracia. Decía que "en cuanto a la burocracia nadie puede negar que las personas preparadas encuentren generalmente más fácil acomodo y progresen dentro de ella, que quienes carecen de preparación. El beneficio práctico para la sociedad también es indiscutible porque el ideal sería que la mayor parte de los empleados y funcionarios públicos formen su cultura y mejoren su capacidad de trabajo y ética en las disciplinas de una carrera universitaria".

No sólo la burocracia era susceptible de colonización profesional, también política, para lo cual Mendieta y Núñez razonaba ciertamente que la Universidad puede "pulir notablemente" a quienes tienen facultades innatas para ejercitarla. La ENCPs formaría políticos con capacitación universitaria para ejercer con mayor preparación académica sus habilidades naturales. Las carreras de la nueva institución servirían para combatir el empirismo vigente en la Administración Pública, la diplomacia y la política, donde el favor estaba antepuesto a la preparación y la competencia.³⁷

³⁷ Posteriormente, Mendieta y Núñez escribió sobre el "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". México, **Revista de Ciencias Políticas y Sociales**, núm. 2. 1955. pp. 35-49. En ella ahonda sobre las circunstancias que dieron vida a la nueva institución y anota las causas de la segregación de la Licenciatura en Ciencias Administrativas. Hay que añadir que en la época que don Lucio formuló el proyecto aquí analizado, el entonces rector de la UNAM, Luis Garrido, comisionó a Oscar O. Rabasa para que formulara un

Paralelamente a la formación de la ENCPs surgió otra fuerza de igual magnitud e importancia a favor de la profesionalización del servicio público: en 1955 fue creado el Instituto de Administración Pública (IAP), una asociación civil que congregó principalmente a ilustres cultivadores de la abogacía y la economía política. Varios de sus fundadores habían suscrito el proyecto de Especialización en Administración Pública de la Escuela Nacional de Economía. La idea misma de formación del IAP apuntaba hacia la profesionalización de la función pública, según se desprende en un artículo del número 1º de su Revista. En el año mencionado, uno de sus miembros se inquiere acerca de la conveniencia de 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.³⁸

Una de las proposiciones de don Alvaro Rodríguez Reyes, era que instituciones como la sugerida contribuyeran a la eficiencia administrativa tan necesaria para combatir la anarquía, la arbitrariedad y el desperdicio, que tanto dañan al interés público y la estabilidad del Gobierno. 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 Estudios Políticos y el Centro de Altos Estudios; en tanto que en Inglaterra operaba el Real Instituto de Administración Pública y la Escuela de Economía y Ciencia Política. Pero también en naciones subdesarrolladas ya las había, como en Puerto Rico, donde desde 1942 había sido establecida la Escuela Graduada de Administración Pública, que comenzó a impartir sus cursos en 1948.

Estos trascendentales proyectos habían sido fraguados en el seno de una atmósfera mundial académica e intelectual muy propicia, fundada en el fortalecimiento del cultivo científico de la Administración Pública y cuya aplicabilidad óptima se visualizaba en el desempeño de funcionarios públicos

proyecto más, también considerado por Mendieta y Núñez. El proyecto de nueva Facultad, pues, sería una realidad impostergable.

³⁸ Alvaro Rodríguez Reyes. "La formación de funcionarios públicos". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 1. México, Instituto de Administración Pública. 1956. pp. 37-47.

profesionales, cuya preparación debía efectuarse en las universidades y las escuelas profesionales.

El IAP mismo, quizá porque siempre ha sido una asociación civil, por acuerdo de su Consejo Directivo proyectó en 1955 la creación de una Escuela de Administración Pública, "con la idea de formar los futuros funcionarios del Gobierno y los cuadros técnicos de organización y administración pública". Esta no fue una disposición meramente formal, pues se efectuaron los trabajos al respecto, que 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".

Aunque el IAP fue fundado a mediados de la década de los cincuenta, los proyectos para su creación son anteriores. Uno de ellos había sido formulado por Lucio Mendieta y Núñez en 1942, precisamente ligado con el prospecto de profesionalización del servicio público. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la "organización científica de la burocracia mexicana", sugirió el establecimiento del Instituto de Administración Pública cuyas actividades no se plegarían solamente a 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.); sino también a "establecer las carreras 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".³⁹ Las asignaturas a cursar no sólo se referirían a las materias relativas a las carreras burocráticas, sino también aquellas otras de índole práctica para empleados ocasionales y aun otras que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades.

³⁹ Lucio Mendieta y Núñez. **La Administración Pública de México**. México, UNAM. 1942. pp. 332-333.

La necesidad sentida de servidores públicos profesionales en México, como se ha podido observar, nació de requerimientos distintos y complejos: demanda de personal especializado con formación universitaria o de instituciones educativas públicas o civiles adecuadas (como el IAP), formado bajo criterios científicos en la Administración Pública, dotados del instrumental práctico relativo al campo gubernamental, preparado bajo 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 público imperioso.

Estas condiciones favorecieron la creación de una Escuela donde se formaran profesionales de la Administración Pública con los perfiles anotados, la ENCPs, y aunque con retraso, la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública fue creada en 1958. El arribo de esta profesión no podía ser más conveniente, no sólo para el país, sino también para la propia Escuela, porque la antigua especialidad de Ciencias Políticas desfallecía sin oportunidades de trabajo. Una vez que fue segregada la Licenciatura en Ciencias Administrativas como parte de la ENCPs, las restantes carreras -Ciencias Sociales y Periodismo, Ciencias Diplomáticas y Ciencias Políticas- arrancaron sus cursos en 1951. Pasados algunos años, el carácter no aplicado de su currícula se había manifestado en un estrechamiento de su mercado laboral. Una de las más postradas era la carrera en Ciencias Políticas, cuyos egresados no tenían ocupación precisa. Así, en 1958 se creó una nueva carrera -en todo el sentido de la palabra- con el título de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Como se afirmó entonces: "se trata del primer intento de la Máxima Casa de Estudios, planeado (...) para preparar, en un nivel universitario, a los administradores de la nación".⁴⁰

Un elemento destacable del profesional de la Administración Pública son sus conocimientos políticos, pues los fenómenos del poder son importantes para comprender e interpretar adecuadamente a las gestiones administrativas, toda vez

⁴⁰ Miguel Duhalt Krauss. "La profesión del administrador público". **La administración pública y el desarrollo en México**. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970. p. 9. Originalmente este trabajo fue una conferencia dictada por su autor en 1964, en la ENCPs. Don Miguel fue uno de los profesores que más contribuyeron a definir el perfil profesional de la nueva carrera, en la cual fue uno de los catedráticos conspicuos.

que la inminencia de la reforma administrativa era un gran incentivo para la propia carrera. Además, desde su ángulo propiamente profesional, la nueva carrera contaba con marcos teóricos, conocimientos científicos y capacidades aplicadas. Se trata de una actividad antigua, convertida en una profesión recientemente establecida que fundaba sus raíces en nuevas bases, bajo circunstancias emergentes que, añade Miguel Duhalt Krauss, "hacen inaplazable la revolución administrativa en la Administración Pública en México".

La justificación social de la nueva profesión fue la siguiente:

- a) El imperativo de revolucionar a la Administración Pública en todos, sus aspectos, lo que era un estímulo muy poderoso para la nueva profesión;
- b) La transformación de la Administración Pública para que se desempeñara como una palanca del desarrollo del país;
- c) Una nueva Administración Pública, con miras a estimular el desarrollo del país, requería de profesionales adecuados que podía formar la ENCPs.

En suma: "el ejercicio de la Administración Pública es, pues, una profesión". Y así era en efecto, tal como se constató en el currícula sucedáneo de 1967, que conservó el título profesional aludido: Ciencias Políticas y Administración Pública. Asimismo, se trataba de una especialidad con peculiaridades ya muy mexicanas, que eran contrastadas con las propias de los Estados Unidos. Duhalt Krauss hace ver que, ante el concepto estadounidense de **Public Administration**, muy restringido, en México la Administración federal es más amplia y diversificada, y ha propendido a tener un peso muy grande en la vida nacional. Por lo tanto, el mercado natural de la carrera es el Estado, porque "la Administración Pública es la actividad que corresponde a la ejecución de las tareas del Estado".

Hay que hacer notar dos aspectos importantes de la profesión en Administración Pública, bajo el pensum de 1967, adelantándonos un poco a capítulos posteriores. Primero, que de hecho y de derecho -aunque bajo el mismo título- la Administración Pública se convertía en una especialidad. Segundo, que en buena medida su transformación obedeció al incentivo de la reforma administrativa federal, que requirió precisamente de un profesional sapiente de temas políticos, pero con un oficio específico y correspondiente a la Administración

Pública. Tercero, se precisó todavía más el quehacer profesional del administrador público; a saber:

- a) Planeación y organización del trabajo administrativo;
- b) Realización de las compras en el sector público y suministrar los recursos materiales;
- c) Seleccionar y contratar al personal público.

En el sentido que Duhalt Kraus atribuye al oficio del administrador público, el marco de su actividad es la gerencia pública interior; es decir, el desempeño de las tareas adjetivas de la administración. Con este perfil, el egresado de la carrera podría incorporarse al vasto universo de los 432 organismos descentralizados de entonces o enrolarse como consejero de los ejecutivos de la Administración Pública, pues en estos organismos, además, podría:

- d) Ejercer labores de organización y métodos;
- e) Administrar los recursos financieros;
- f) Servir en el sector de relaciones públicas.⁴¹

La especialidad había crecido significativamente, también en lo cualitativo, aparejada con otras que se podían definir ya como "nuevas carreras profesionales en el sector público", según atinada percepción de Enrique González Pedrero. Todas ellas eran el resultado de una combinación de factores nacidas del crecimiento y diferenciación de las funciones del Gobierno, que se manifestaba de la manera siguiente:

- 1) Incremento del número y complejidad de las actividades de la Administración Pública;
- 2) Crecimiento del presupuesto federal;
- 3) Expansión del empleo público. Este último se reproducía en dos tendencias:

⁴¹ Miguel Duhalt Krauss. "El plan de estudios para la especialidad en Administración Pública y las perspectivas profesionales para el especialista." **Guía del estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública**. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1967.

- a) Especialización de la Administración Pública, con la correspondiente demanda de nuevas destrezas y habilidades;
- b) Profesionalización, que González Pedrero explica, que no se relaciona necesariamente con el servicio civil, por estar fuera de tema.⁴²

Merece destacarse el influjo determinante del empleo público, con su signo aparejado de especialización y profesionalización, y la expansión correspondiente del sistema nacional de educación nacional, cuestiones ya tratadas. Igualmente, es de notarse que, conforme se incrementaba el volumen y variedad de las funciones del Estado, otras organizaciones de la sociedad civil crecían al unísono y el diálogo -dice el autor- ya no era entre individuos, sino entre estas organizaciones.

Finalmente, se desarrolló una mayor aproximación al perfil profesional del administrador público, consistente en su identificación con lo que don Gustavo Martínez Cabañas llamó "ejecutivos superiores para el servicio público en México", en atención a que deben ser distinguidos de los empleados de la Administración Pública. Aquel funcionario proyecta su actividad hacia: a) la función directiva; b) las labores de planeación, y c) a las cuestiones conexas con el desarrollo interno de las instituciones. Por lo tanto, sólo los funcionarios de confianza pueden ser calificados con rango de "superiores". En la labor de formación de estos servidores públicos ha sido significativo el papel de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, dice don Gustavo, aunque de manera incipiente. Añade al INAP, al Centro de Formación Administrativa de la Secretaría de Obras Públicas, al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio de la SEP y al Plan Nacional de Capacitación para el Trabajo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como el Centro Nacional de Productividad, todas estas instituciones activas en 1968.⁴³

⁴² Enrique González Pedrero. "Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 19. México, Instituto de Administración Pública. 1970. pp. 31-37.

⁴³ Gustavo Martínez Cabañas. "El desarrollo de ejecutivos superiores para el servicio público en México". En **Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal: autores mexicanos**. México, Secretaría de la Presidencia. 1976 (originalmente fue una ponencia presentada en 1968 en

En las líneas anteriores hemos hecho notar los patrones de desarrollo, los requerimientos objetivos y los planteamientos intelectuales involucrados en la concepción de una profesión universitaria específica y relativa, propiamente, para atender los deberes de la Administración Pública. Hemos tratado de una profesión específica, pero nos falta definir precisamente el significado de "profesión universitaria", tan importante para el perfil del currículo en Administración Pública.

2. La Profesión en Administración Pública

Uno de los grandes progresos del servicio público en el mundo, ha sido el empleo de profesionales universitarios para el desempeño de las carreras administrativas formadas en su seno. Tal como lo constatamos, muchos de estos cargos son ocupados por profesionales cuyas actividades eran meros oficios autodidácticos. Y, como también lo advertimos, el Gobierno mexicano ha sido tradicionalmente el empleador más generoso del país, pues por igual, practicantes de carreras liberales o ejercitantes de las nuevas carreras sociales han ingresado a sus filas. En este sentido, todas las carreras universitarias son potencialmente profesiones elegibles para el servicio público. Dentro de este vasto universo, destacamos a la carrera que en lo particular significa una *Profesión en Administración Pública*, para referirnos exclusivamente a aquellas cuyo currículum constituye un plan de estudios diseñado específicamente para ejercitar funciones gubernamentales; es decir, a la carrera cuyo pensum le prepara para gobernar. El sentido del término "gobernar" no entraña la asunción al poder, sino la participación en su ejercicio dentro de tareas que por su especialidad y complejidad requieran, no el compromiso de partido o una filiación ideológica concreta, sino el conocimiento y las destrezas provistas por la enseñanza universitaria para desempeñarse en una carrera administrativa. Aquí trataremos de las características de estos conocimientos y habilidades, y el modo de ser adquiridos.

el Seminario Interregional de la ONU sobre Formación de Funcionarios Superiores de la Administración Pública en los Países en Desarrollo).

A. Significado de Profesión Universitaria

La formación de administradores públicos, en el concepto enunciado, es antigua, tal como lo corroboramos en la Introducción de esta obra. Hay que destacar, que las ciencias del Estado y el arte del gobierno ingresaron a las universidades de antiguo, y que con gran aptitud se tradujeron en planes de estudio. Qué decir del mundo moderno, cuya complejidad ha exigido la mayor compenetración entre la enseñanza universitaria y la formación profesional. Prácticamente, la preparación de profesionales es la función fundamental de las universidades modernas, y su organización académica, administrativa y curricular está dispuesta para alcanzar este objetivo. Los planes de estudio no son otra cosa que la modalidad académica de la planeación, que representa el campo de contenido y el tipo de comportamiento que domina un profesionista. Son también instrumentos mediante los cuales se define el tipo y la organización de la enseñanza de una institución académica, para hacer que sus egresados desempeñen una profesión.⁴⁴

El plan de estudios entraña los resultados de aprendizaje que se obtienen en la definición del profesionista y las disciplinas académicas que la integran. El perfil profesional y las disciplinas son dos fundamentos del plan, los cuales deben, asimismo, reproducir en su planteamiento el progreso de la profesión dentro del medio social en el cual se está desarrollando.⁴⁵

La integración de la currícula debe partir del perfil profesional, no a la inversa, pero dentro de la necesaria definición de la función de la enseñanza universitaria. En el seno de la tónica de la formación de recursos gerenciales para el sector público, marco límite de este diagnóstico, hemos ceñido la educación superior a la formación meramente profesional, que en México se conoce como Licenciatura, porque únicamente este nivel educativo comprende una preparación completa del profesional de la Administración Pública. Dentro del Posgrado, la

⁴⁴ María Ibarrola de Solís. "Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque". **Diseño de planes de estudio**. México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974. p.14.

⁴⁵ María Ibarrola de Solís. "Determinación de los objetivos generales del plan de estudios". **Diseño de planes de estudio**. México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974, pp. 87-88.

especialización y la maestría constituyen niveles más complejos de formación profesional que complementan a la Licenciatura; una profundiza los conocimientos y la otra los eleva en calidad y complejidad, pero por sí mismos no se forman integralmente, requieren la formación profesional previa de aquella otra. En este sentido, la enseñanza de una Licenciatura consiste en la capacitación para el ejercicio de una profesión, es decir, les hace adquirir capacidades para desenvolver un modo más complejo de comportamiento.

El concepto de profesión tiene dos componentes primordiales: la práctica profesional y el nivel de comportamiento. La primera es el campo de actividad que comprende a la profesión, el segundo se refiere al nivel de elevación de la complejidad que alcanza el ejercicio de sus actividades y contrasta con el ejercitado por no-profesionales en la misma rama de actividad. Hay que distinguir el carácter variable del campo de actividad, frente a la naturaleza permanente del nivel de comportamiento en todas las profesiones.⁴⁶ El primero está determinado por la estructura nacional del empleo, el segundo por los requisitos académicos del nivel de la enseñanza universitaria. Este último define el grado de la capacitación profesional de Licenciatura en comparación, por ejemplo, con las exigencias de las carreras cortas.

La práctica profesional tiene características distintivas:

- a) Es un conjunto de actividades y quehaceres relativos a una ocupación;
- b) Sus fundamentos son susceptibles de enseñanza teórica por estar científicamente sistematizados;
- c) Se activa con un elevado grado de complejidad dentro de un ámbito de la conducta humana;
- d) y Repercute trascendentalmente en lo económico y lo social.

Como lo hemos venido advirtiendo, las profesiones van aparejadas al crecimiento, diferenciación y diversificación de la sociedad moderna, particularmente con el desenvolvimiento de la ciencia, la tecnología y la técnica.

⁴⁶ *Ibid*, pp. 92-95. Los siguientes párrafos también están fundados en la misma fuente.

Bajo el influjo del mercado de trabajo, la práctica profesional sirve para enfocar las necesidades del ejercicio profesional, pero sin ceñirse a él necesariamente. El mercado de trabajo es parte de la estructura económica de un país y un ingrediente en la formación de un plan de estudios. Su influencia es variable según la profesión, pero en Administración Pública es determinante.

Profesión significa una actividad traducida en un quehacer concreto, en un "oficio" -en el sentido literal de ocupación habitual y, mejor aún, de cargos o funciones públicas, en la significación que le daba Juan Bodino en su obra: **Los Seis Libros de la República**, muy propio para nuestros fines-, y se extiende a los ámbitos a los cuales se aplica. Este quehacer, sin embargo, debe plantearse en un plan de estudios de modo flexible y adaptativo, para no restringir una carrera a una situación actual e inhabilitarlo para la adopción de capacidades futuras.

Paralelamente hay que considerar el nivel complejo de comportamiento, cuya naturaleza no sólo entraña un ejercicio eficaz, sino también su fundamentación en procedimientos científicos. El quehacer eficaz no es posible si, previamente, no se diseña un planteamiento objetivo 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 y que trascendentalmente se explayan en problemas existenciales tan profundos como el hombre, la vida, la sociedad y la naturaleza, nos explica María Ibarrola. En suma: la profesión universitaria es un dominio de conocimientos y habilidades que entrañan, por principio, nociones elevadas relativas a la ciencia y aun a la filosofía, sin las cuales, hay que enfatizarlo, no se llega a dominar plenamente.

La diferencia más notable entre un profesional y un aficionado que laboran en la misma rama de actividad, consiste en que el primero toma decisiones de trascendencia nacional con base a procesos científicos previamente aprendidos, en tanto que el segundo los ejerce fundado en su experiencia personal, no en la experiencia social. Estos mismos fundamentos científicos validan y legitiman la función crítica, con raciocinio, inherente al ejercicio de una profesión. En fin, el perfil profesional es indispensable para la formación del plan de estudios, la

composición e integración de las disciplinas, y la configuración de los programas y cursos.

B. Enseñanza y Formación

Aunque con fronteras difusas, una profesión está integrada por dos procesos que deben ser diferenciados con objeto de análisis: la enseñanza y la formación. Se trata de fenómenos en los cuales el más comprensivo: la formación, puede incluir a la enseñanza o no. Como ha sido definida acertadamente, "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".⁴⁷ Aunque es un proceso continuo dentro del servicio, hay polémica acerca de si la formación debe iniciarse antes o después de la incorporación al servicio. La formación es un proceso perpetuo de capacitación de los funcionarios públicos, pero no se restringe a cuestiones académicas. Existe consenso sobre que buena parte de la dosis formativa se adquiere con el ejercicio profesional, por ejemplo, por medio de las carreras administrativas. Incluso, tradiciones administrativas sólidas, como la británica, consideran que es este ejercicio lo fundamental y la enseñanza lo accesorio. Este concepto de la formación es explicable hasta cierto punto en un país, como Gran Bretaña, que cuenta con un inveterado servicio civil cuyas consolidadas carreras administrativas, sometidas a procesos de desarrollo, se han convertido en escuelas prácticas de funcionarios en servicio, pero esto no es generalizable en otras partes del orbe. No todos los países tienen carrera administrativa, y muy pocos la tienen con la calidad y el reconocimiento de las carreras británicas; y sin embargo en Gran Bretaña esta visualización ha ido variando a favor de la enseñanza.⁴⁸

⁴⁷ André Molitor. **La ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública.** Madrid. UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública. 1961.

⁴⁸ Una revaluación del papel de la enseñanza está siendo efectuada en Gran Bretaña, donde F.F. Ridley ha argumentado que académicamente el país es subdesarrollado ante los progresos docentes alcanzados en Europa continental. "Public administration: cause for discontent". Gran Bretaña, **Public Administration**. Vol. 50. 1972.

Otros criterios incluso desestiman la calidad profesional de la Administración Pública, a la que restringen a mera ocupación, y la enseñanza es separada de la formación y circunscrita a las aulas universitarias.⁴⁹ Además, con base en esta polémica, hay controversia acerca de su indispensabilidad y ciertamente la enseñanza de la Ciencia de la Administración Pública puede darse a quienes nunca ingresan al servicio, por ejemplo, los académicos, porque no lo hayan proyectado hacerlo como horizonte profesional. La enseñanza puede extenderse a personas alejadas de la Administración Pública, como a los empresarios privados, a simples particulares y otros profesionales, para los cuales los conocimientos administrativos complementan su formación cultural general, y nada más.

El problema central consiste en la definición de la Administración Pública como profesión universitaria, en la necesidad de que la enseñanza no contenga un carácter meramente ilustrativo y que la formación no conlleve un puro significado autodidáctico del servicio. La clave radica en el modo en que la enseñanza y la formación se articulan para preparar a un profesional para desempeñarse con un nivel de comportamiento complejo y superior, que es incapaz de ser alcanzado por un *diletante*. Hoy en día, ni en Gran Bretaña se considera posible que un funcionario público sea formado fuera de las aulas, ni se concibe a la enseñanza como un mero ejercicio especulativo.

En general predominan los criterios de la necesaria relación entre enseñanza y formación, de modo que las instituciones educativas dedicadas a la preparación de profesionales en Administración Pública, conforme a su vínculo con dicha formación, se clasifican mundialmente hablando en dos grandes tipos: a) las que forman directa y exclusivamente para el servicio público, y b) las que imparten una enseñanza no necesariamente ligada a la preparación para el servicio. En

⁴⁹ En los Estados Unidos, Richard Schott, con notorio pesimismo, ha declarado que la Administración Pública no constituye una profesión porque no ha inspirado consenso por cuanto a ciencia, sus escuelas no dominan el reclutamiento en el servicio público y no existe evidencia de la indispensabilidad de la enseñanza universitaria para el desempeño en el servicio. Tampoco, concluye, la enseñanza ha probado ser superior a la experiencia de los funcionarios en activo. "Public administration as a profession: problems and prospects". Estados Unidos. **Public Administration Review**. Vol. 56, núm.3. 1976. pp. 253-259.

México, atendiendo esta clasificación del señor Molitor, formalmente debiera situarse en la primera categoría, pero lo está en la segunda porque sus instituciones universitarias forman profesionales que ingresan al servicio público al margen de criterios definidos de reclutamiento y bajo un sistema laboral de mercado libre.

Molitor se restringió a la enseñanza, en tanto que nosotros nos extendimos hacia la formación, en consonancia del objetivo distinto que nos planteamos. En contraste a su exposición, que reza: "*No a la formación, sí a la enseñanza*", nosotros parafraseamos lo siguiente: "*Sí a la formación mediante la enseñanza*", pero circunscribiéndonos a los aspectos educativos de la formación de administradores públicos en México. Esta investigación no tendría sentido, si no atendemos la formación de administradores públicos, a pesar de que el servicio público no ha estructurado puentes explícitos de reclutamiento que definan los criterios formativos deseables. En todo caso, aquí haremos énfasis en la construcción de estos puentes y en el modo de hacerlo. En los tiempos actuales, la formación de administradores públicos está cimentada en las universidades, pero en ello es indispensable la colaboración de escuelas profesionales no-universitarias. En aquéllas, 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, como la Escuela Nacional de Administración de Francia o la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer estatal: el *cómo hacerlo*. En las universidades, el catedrático investiga para enseñar, pero también para su propia preparación, en tanto que el instructor de la escuela profesional no tiene más función docente que la de capacitar para el desempeño. Por lo tanto, la relación entre ambos es necesaria.⁵⁰

El administrador público debe estar formado atendiendo estas dos dimensiones necesarias de su preparación. La enseñanza universitaria lo capacita para comprender el vasto mundo social donde se desempeña y lo hace

⁵⁰ Ridley, obra citada.

comprender su propia situación existencial, de modo que el entrenamiento tecnológico sin este contexto vital suele provocar deficiencias de desempeño, en perjuicio de la sociedad y en el descrédito del practicante. No es un secreto que el desarrollo de las escuelas profesionales se ha fundado en los progresos investigativos de las universidades, pues son sus catedráticos los que hacen trascender el conocimiento más allá del sustento práctico que otorga el entrenamiento. Los practicantes, por su actividad básica, sólo pueden transmitir conocimientos actuales, pero no producirlos.

El ingrediente primordial de una formación profesional, cualquiera que sea, es una materia apta para ser enseñada: una ciencia o cuando menos un objeto de estudio que se pueda transmitir. La precariedad de esta materia en Gran Bretaña es el signo de su subdesarrollo académico, ante Francia y los Estados Unidos, que no sólo disponen de ella, sino que la han desarrollado con características científicas y donde el acuerdo acerca de sus temas básicos se ha traducido en una sucesión de libros de texto preparados precisamente para su enseñanza. Estos libros son una muestra de la codificación básica y del consenso sobre la materia apta para la enseñanza.

El carácter variable del temario de los textos a través del tiempo, reproduce no sólo el paso cambiante de la realidad administrativa, sino el carácter específico de la enseñanza de la Administración Pública, cuya injerencia en la formación profesional no puede ni debe estrecharse a la preparación para el ejercicio de cargos concretos de la Administración gubernamental. Como lo ha anotado Helen Hilling, la práctica profesional de la Administración Pública nunca puede ser totalmente rutinizada ni completamente racionalizada.⁵¹ Esta aseveración ha sido corroborada en Francia, cuyo pensum de la ENA de 1945, destinado a la preparación de redactores y secretarios, petrificó la función pública y ello obligó a la reforma de 1958, mediante un currículum abierto a una enseñanza más general en Administración Pública fundada en las ciencias sociales. En esta reforma, las asignaturas tecnológicas, antaño básicas, pasaron a tener una función complementaria. Como bien lo ha definido aquella estudiosa, "la enseñanza de la

⁵¹ Hellen Hilling. "Public administration: study, practice, profession". **Public Administration Review**. Vol. 26. 1966. pp. 320-328.

Administración Pública es la preparación para la acción solvente, discrecional y selectiva".

En el desempeño profesional de la Administración Pública, los márgenes relativos a la elección de decisiones y la conducta no-racional pueden ser restringidos a esquemas comprensivos de conocimientos y experiencia, y esquematizados en manuales y guías de trabajo, pero no soslayados o identificados absolutamente con estos últimos. El trabajo administrativo comprende un conjunto complejo de variables e ingredientes cambiantes influenciados por una cantidad de combinaciones dinámicas, entre personas y circunstancias interpersonales, productos de sus relaciones, que escapan a una formación profesional prefigurada como la carrera de Perito Empleado antes comentada. La formación profesional de cara al servicio público debe ser indicativa y no ceñida al desempeño de un cargo determinado, ni siquiera una seriación de cargos de la misma índole.

Una vez que hemos explicado el carácter de la profesión en Administración Pública como puente entre la enseñanza y la formación, debemos preguntarnos ¿qué es la enseñanza superior de la Administración Pública? Atendamos la propuesta de Molitor: es aquel nivel de educación fundado en la calidad de un currículo caracterizada por: a) la formación general y sustancial relativa a la enseñanza integral de Licenciatura -él dice secundaria o equivalente, que en México se refiere a la Licenciatura-; b) ubicación en un elevado nivel intelectual y científico, y c) sustento en la investigación científica o prologada por ella. La enseñanza superior debe estar fundada en la necesaria vinculación con la formación, a pesar de la polémica anunciada, pues en la mayoría de los países existe semejante vínculo. Con base en esta relación, la educación superior debe preparar para un nivel de complejidad de desempeño profesional que en Gran Bretaña se denomina "Clase Administrativa" y que en Francia encarnan los egresados de la Escuela Nacional de Administración.

Molitor propone que esta enseñanza trascienda "las recetas y fórmulas puramente prácticas", y que mire elevadamente el objetivo de sintetizar una disciplina: la Ciencia de la Administración Pública.

Países como México no cuentan con clases administrativas como la británica ni tiene una ENA, pero sí una elevación de miras con respecto a la educación superior como propia de la licenciatura. Además, una variedad de posgrados preparan a maestros y doctores para la enseñanza y la investigación en Administración Pública, y mediante especializaciones, diplomados y cursos superiores se conserva el sentido educativo de la formación profesional superior y perfeccionamiento para el servicio.

C. Profesionalización en Administración Pública

Recapitulemos: la profesionalización en Administración Pública responde a una "demanda social sentida", reproducida en exigencias concretas de especialistas dotados de conocimientos superiores, con el dominio de tecnologías y con destrezas aprendidas. Estas aptitudes, producto de su preparación universitaria (enseñanza y formación), son destinadas a satisfacer una demanda ocupacional precisa.⁵² La profesionalización en Administración Pública reclama un proceso de actualización continua, tanto de conocimientos como de destrezas, dentro de una ocupación determinada. Tratándose del Estado, según los especialistas citados, "la profesionalización del sector público significa, por parte del Gobierno, la identificación, aceptación y toma de decisiones pertinentes respecto a la necesidad de contar con personal preparado de manera deliberada, continua y sistemática, y por lo menos semi-institucionalmente, para las diferentes actividades y tareas que debe cumplir el Estado". La profesionalización se liga al requerimiento de la carrera administrativa en el servicio, porque no siéndolo así, la profesionalización pierde significado, sentido y misión.

No está por demás que tratemos, al menos someramente, la pertinencia de la carrera administrativa como institución que favorece los vínculos entre la enseñanza y la formación. Es sabido que existen servicios civiles donde no rige el mérito y que hay sistemas de méritos sin servicio civil. Esta disociación es negativa, porque el mérito debe ser base y sustento del servicio civil, pues su

⁵² José Luis Tónix y otros. "La profesionalización del personal público". **Revista Mexicana de Ciencia Política**. Núm. 57. 1969. pp. 359-385

vinculación es más benéfica que su divorcio. El sistema de méritos se caracteriza por los siguientes elementos: a) método de selección para el servicio público; b) permanencia en el servicio; c) promoción con base en aptitud y capacidad. De hecho, un servicio civil en ciernes es un fuerte estímulo a la profesionalización, pero aquél es más completo, complejo y deseable.⁵³

Además de estos componentes del sistema de méritos, el servicio civil requiere: a) la formalización explícita por medio de una Ley respectiva y b) contar con un organismo que aplique sus disposiciones. Otros elementos son: c) los procedimientos de retiro, d) un programa de adiestramiento continuo, e) la clasificación de puestos, y f) el plan de salarios. También suele incluir: g) la jubilación con pensión, y h) una disciplina laboral rigurosa. El sistema de méritos, y más aún el servicio civil, no están reñidos con la enseñanza como preámbulo de la formación, y como educación continua, fortalece y acentúa los requerimientos de la profesionalización universitaria. La integración del servicio civil de carrera se va convirtiendo paulatinamente en la regla, cuando existe la deseabilidad de que los sistemas de personal público tengan como fundamento la competencia, sea en países desarrollados, lo sea en los subdesarrollados.

En América Latina, la carrera administrativa tiene cartas de antigüedad: Brasil lo estableció en 1939 y Uruguay en 1943, y a partir de 1968 ya se había diseminado en Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y Honduras.

México no ha formado parte de este progreso administrativo. El país no cuenta con sistema de méritos para ingreso, su esquema de estabilidad de empleo es imperfecto por no tener bases técnicas, no cuenta con un sistema integral de adiestramiento y su Catálogo de Empleos -como lo observamos- es defectuoso. Los beneficios con la instauración de la carrera administrativa para favorecer la profesionalización del servicio público y dar mejor desempeño y productividad a sus miembros, está fuera de duda.

⁵³ Miguel Duhalt Krauss. **La administración de personal en el sector público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972. cap. 5. Este rezago histórico de nuestro país en materia de Administración Pública es patente y sabido. Un prestigiado especialista en la materia, Fonseca Pimentel -citado por Duhalt Krauss- opina que México, a pesar de la importancia que tiene la Administración Pública, no cuenta con una "administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada".