

# **LA FORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO**

**Hilda Aburto Muñoz**

## LA FORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Hilda Aburto Muñoz\*

Durante los días 24, 25 y 26 de noviembre de 2010 se llevó a cabo el **Congreso Nacional de Educación Superior en Administración Pública** que organizó el Instituto Nacional de Administración Pública con la colaboración de ocho Instituciones de Educación Superior que lo acompañaron en la convocatoria. Nuestro reconocimiento a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Xochimilco, la Universidad Iberoamericana, la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económica, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

El objetivo primordial de este Congreso fue el que todos los participantes reflexionasen sobre la pregunta **¿La Formación de los Administradores Públicos Responde a las Demandas del Desarrollo Nacional?** Para cumplirlo, se invitaron directamente a 40 Instituciones de Educación Superior públicas y privadas de todo el país que forman Administradores Públicos bajo diversas denominaciones de Licenciaturas y Posgrados. Se hizo también una amplia convocatoria para que asistiesen profesores,

---

\* Miembro del Consejo Directivo 2011-2014 del INAP. Maestra del INAP y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

investigadores, estudiantes, servidores públicos, egresados, autoridades académicas, consultores y los llamados “empleadores” que representan a Centros o Unidades de Recursos Humanos del espacio público que contratan y evalúan a profesionales de esta disciplina.

Hay que destacar que fue la primera vez que en México se realizó un intercambio tan amplio de experiencias en el ámbito de la Administración Pública, y nos agrada confirmar, que se atendió una necesidad imperiosa para todos aquellos que en uno u otro desempeño tienen que ver con el Servicio Público.

La participación resultó más que satisfactoria. Asistieron en el primer día 422 especialistas, 294 en el segundo y 276 en el tercero. Fueron ellos quienes aportaron una gran cantidad de diagnósticos, de propuestas y de reflexiones muy ricas, la mayor parte de ellas profundas; otras críticas y su gran valor radica en que fueron hechas por especialistas; por quienes tienen la *expertise* del sector público, de la consultoría y de la docencia y la investigación. Sin duda, la necesidad de responder a la gran pregunta del Congreso, se afirmó con la frescura y firme demanda de los jóvenes que buscan encontrar la esencia y los cimientos del conocimiento indispensable para construir su futuro desarrollo profesional.

La Formación de los Administradores Públicos se analizó desde muy diversos ángulos, temas y orientaciones, en dos paneles integrados por profesionales altamente reconocidos del Servicio Público, una Conferencista Magistral y 14 Mesas de Trabajo en las que se intercambiaron los puntos de vista de 100 participaciones escritas y cerca de 300 consideraciones o apuntamientos de carácter verbal que ahí se emitieron.

Por las dimensiones y riqueza de las ideas expresadas a lo largo de tres días, este documento no aspira a ser un mal resumen ni mucho menos una Relatoría. Se pueden consultar todas las intervenciones de la Ceremonia de Inauguración, Participaciones, Ponencias, Conferencia Magistral y Conclusiones, en la Memoria que el INAP ha puesto a disposición de los asistentes y de todos aquellos interesados en estos temas, requerimiento que ya se puede atender en el portal [www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Adicionalmente hay que señalar que el documento completo de la Memoria podrá ser un material de consulta para las Instituciones de Educación Superior que emprendan la tarea académica de revisión y reformulación de Planes de Estudio, así como para aquellos servidores públicos y especialistas interesados en el tema.

Lo que aquí se presenta es un documento analítico y propositivo derivado estrictamente de los trabajos presentados en el Congreso. Al término de éste, se llevó a cabo un proceso de revisión de todos los materiales; las ideas que de ahí se tomaron fueron discutidas con el claustro de profesores y un buen número de miembros del INAP. Sin embargo la estructura y el orden en que aquí se presentan, corresponden a la autora.

Se seleccionaron los diagnósticos y propuestas que de manera clara responden a la pregunta mencionada arriba y que no está de más reiterar: **¿La Formación de los Administradores Públicos Responde a las Demandas del Desarrollo Nacional?**

Se encontró que la identificación de las Demandas del Desarrollo Nacional debe ser el punto de partida para

ubicar el papel que juega la Administración Pública. Al respecto, los análisis hechos en los Páneles, en la Conferencia Magistral y en la Ceremonia de Inauguración fue-ron torales para diagnosticar la delicada situación en la que hoy se encuentra México.

Hubo consenso en reconocer que corresponde a la Administración Pública la función de articulación para garantizar la seguridad de los individuos y los grupos, la estabilidad, el bienestar integral y el desarrollo sustentable, todos ellos objetivos ineludibles del Estado.

Estas responsabilidades implican dejar de lado la improvisación y deben ser asumidas con profesionalismo, con capacidad de implementación política, administrativa y técnica, pero sobre todo, con un factor humano poseedor de convicciones sociales y compromisos colectivos. Derivado de ello habrá que preguntarnos ¿Dónde Estamos? ¿Hacia dónde vamos? ¿Con quienes? ¿En qué tiempos?

Comencemos entonces por el principio.

El crecimiento económico de nuestro país fue hasta 1982 superior al 6% y hoy en día, en el promedio de los últimos 28 años no rebasa al crecimiento de la población, con una inflación promedio de 43.7%. Ocupamos el lugar 115 en el Sistema Educativo Mundial y hay graves caídas en los índices de competitividad, en una fase del desarrollo mundial denominada Economía del Conocimiento y Globalización.

En la contraparte, Estados Unidos ha logrado entre 1980 y 2009 un crecimiento de 5.1 veces; China 15.8 veces su PIB en el mismo período. Pero si la comparación se

siente inadecuada, otros países que antes de los 80 estaban más rezagados que México, como Brasil o Corea del Sur, lograron aumentar su PIB, el primero 9.2 veces y el segundo 13.3 veces, frente a 4.3 para México en los mismos años.

En relación a la pobreza, las cifras son cada día más preocupantes porque en 2006 había casi 14 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema o alimentaria y para 2008 la cifra pasó a 18.2 millones, según las cifras del CONEVAL. La última estimación de la CEPAL de 2010 establece que tenemos 50.5 millones de mexicanos como total del número de pobres en las 3 categorías que se manejan en este tema.

Ante este panorama Fernando Solana preguntó:

“¿Qué nos pasa en México?”

Yo creo que entre las cosas que nos pasan es que no tenemos un objetivo nacional, cada quien tiene su objetivo personal, su objetivo de partido o de grupo o de especialidad, o de región, pero no hay un objetivo nacional que todos podamos compartir y que asumamos vitalmente. Pienso que el único objetivo que deberíamos y que podríamos compartir todos es el del crecimiento. Volver a crecer, y digo volver porque hubo una época en que crecimos arriba del 6% en promedio anual con una inflación menor del 5%.

Hay que hacer muchas cosas, pero yo me concentraría en las cuatro centrales:

- 1) Estado de Derecho.
- 2) Romper el rezago en construcción de infraestructura.

- 3) Comunicaciones.
- 4) Eficiencia y eficacia de la Administración Pública”.

Es aquí en donde entran las temáticas que se abordaron durante tres días en el Congreso, alrededor de la eficiencia y eficacia del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales. Pero de una eficiencia y eficacia con contenido social y de valores, y en particular, acerca de la enorme responsabilidad y privilegio de quienes cursan la carrera de Administración Pública, en cualquiera de sus denominaciones o especializaciones.

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se gestó un amplio consenso entre los participantes en que la Formación de los Administradores Públicos debe tener como referente el papel que puede jugar la Administración Pública como agente de cambio, de manera estratégica para resolver los problemas nacionales más importantes. Lo anterior deberá constituir el primer referente de la Agenda de Gobierno.

Es preciso reconocer que hay una brecha entre lo que está demandando el entorno y lo propuesto desde la Administración Pública. Asimismo, se advierte que en su interior se ha perdido una compartición de metas y de objetivos, los que deben ser rediseñados para un nuevo entorno de pluralidad partidista.

En particular se analizó el proceso de designación de servidores públicos y los alcances del Servicio Profesional de Carrera. Perfiles de puestos y competencias (aptitudes actitudes, habilidades y valores) han de ser

objetivos conocidos públicamente en las instituciones educativas para que los aspirantes puedan actualizarse y constituirse en demandantes efectivos para la prestación del servicio público.

En el trayecto recorrido por la Administración Pública en los últimos 40 años, sólo se advierte un trabajo inicial de reforma integral que con los años se fue diluyendo. En los últimos 20 años se ha tratado de mejorar o de adaptar a las condiciones cambiantes a través de modificaciones parciales, parches o Programas de muy corto alcance sin que se haya podido efectuar una renovación sistémica. Lo más grave han sido los intentos en ciertas áreas, de aplicar modelos novedosos de organización y procedimentales que en otras latitudes alcanzaron viabilidad por sus condiciones locales. Se ha olvidado considerar que los ciudadanos mexicanos son sobre todo portadores de derechos, más allá de la restricción que impone un enfoque que los identifica como consumidores o como clientes.

Hoy contamos con una administración federal mucho más compleja, que ha tenido un crecimiento muy acelerado en su burocracia. Basta señalar algunas cifras recientes. En 2004 se tenían cerca de 522 mil plazas y ya para 2009 habían llegado a 643,500. Un problema ha sido la contratación por excepción que permite el propio Servicio Profesional de Carrera, y la creación de lo que los especialistas denominan “administración paralela” a través de las plazas llamadas “homologadas” y del alto número de organismos autónomos, semiautónomos y mixtos, es decir aquellos con carácter oficial, integrados por miembros del sector público y privado, que tienen un amplio poder de decisión.



Contamos así con una Administración Pública muy costosa pero con baja eficiencia; se ha sobrecargado y desde el punto de vista jurídico está sobrerregulada, con 266 Leyes Federales, 450 Reglamentos, con sus respectivas reformas y 1,319 Tratados Internacionales<sup>1</sup>. A partir de 1980 hemos vivido el período de más cambios constitucionales. El país pasó por un proceso muy profundo de Reforma del Estado en el que el Estado modificó su estructura y funciones. No obstante el proceso de transformación careció de una adecuación jurídica integral con base en el Derecho Administrativo. Subsecuentemente hemos transitado por reformas parciales, agobiados por la inmediatez y las negociaciones políticas.

La Administración Pública mexicana vivió los efectos de la obsesión por la fórmula de “menos Estado”, pero su implantación dejó de lado el diseño de un “mejor Estado”. Las consecuencias derivaron en un deterioro de la imagen del Administrador Público, al que se le asoció con los excesos del Estado omnipresente.

Es urgente un diagnóstico sistémico, que ciertamente revise para las actuales condiciones de México, nuevas propuestas de gestión pública, de Alto Gobierno como lo maneja el CLAD o de Centro de Gobierno según propone la OCDE. Pero independientemente de modalidades como éstas, es preciso determinar qué tipo de Administración Pública requiere el Estado mexicano del siglo XXI y reposicionar la formación profesional del Administrador Público.

---

<sup>1</sup> [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx). Cifras al 18 de Febrero de 2011.

Con igual urgencia es necesario que las instituciones educativas y los especialistas dedicados al análisis y la investigación elaboren de manera creativa planteamientos operacionales sobre la justicia, la equidad y la calidad del actual proceso administrativo público.

## **LA FORMACIÓN DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO**

Las 14 Mesas de Trabajo recogieron en la sesión final de Conclusiones un conjunto muy valioso de propuestas que pueden verse al detalle en la Memoria.

Por principio, se mencionó que los actuales paradigmas profesionales relacionados con la preparación y la formación de los Administradores Públicos están en crisis. Fueron construidos para otras circunstancias y han dejado de ser operacionales. El actual Administrador Público debe verse a sí mismo como un agente de cambio y tener capacidad de responder a la pregunta ¿Cuál es el estado del Estado?

¿Por qué hay que plantear antes el problema del Estado al ponderar los nuevos retos de la Administración Pública? En primer término porque ésta es la concreción del andamiaje estatal y si no hay claridad al respecto se corre el riesgo de efectuar modificaciones cosméticas que solo complicarán más los asuntos públicos. En segundo lugar porque la Administración Pública es la instancia más próxima al ciudadano y sus demandas.

Para ello, los Administradores Públicos deben aprender a diseñar e implementar políticas públicas que permitan

aminorar la desigualdad y la exclusión social, restituyendo la capacidad de gobernar, asociando esquemas de crecimiento y desarrollo económico que México necesita en el corto, mediano y largo plazo.

De las propuestas vertidas, se destaca que la formación del Administrador Público debe tener un referente teórico inicial que le de sustento conceptual sólido a la naturaleza, razón de ser e importancia de la función pública como tarea fundamental del Estado, para la orientación y gestión del intercambio social armónico y el desarrollo sustentable.

Una vez contruidos los cimientos de la formación teórica, será necesario establecer Perfiles de Egreso que se pueden denominar Especializaciones, de acuerdo a las problemáticas locales, regionales o nacionales, con un enfoque de competencias, de tal manera que el estudiante tenga claridad sobre lo que debe aprender y para qué lo va a usar.

El Administrador debe asumir que la capacitación a lo largo de su vida profesional deberá ser un proceso continuo y permanente, que no tiene un punto de llegada final. Los cambios ocurridos en el mundo en los últimos 50 años superan en profundidad los de toda la era cristiana anterior. Así, la capacidad de cambiar y la profesionalización en el cambio es una tarea que debe emprenderse desde el inicio.

Es importante mencionar que la organización del Congreso en ningún momento se planteó el establecimiento de un Plan de Estudios Modelo. Esto es algo que no

se puede sugerir a ninguna Institución de Educación Superior, en respeto a la valiosa cualidad de autonomía, además de que en un país como México con la pluralidad de formas de vida, niveles de desarrollo y problemas regionales sería un desacierto.

Hay un número grande de temáticas que muchos participantes propusieron y que pueden ser incorporadas a los mapas curriculares. Deben ser leídas por los interesados y en su caso, ser revisadas. Entre ellas solo destacamos las que más se discutieron y que generaron consenso en varias Mesas.

Así, para la fase inicial de formación teórica se propuso que el estudiante debe aprender de la Historia de México, alcanzar un dominio de la Constitución, del Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Mexicano, una muy buena formación en Ciencia Política, conocimiento y análisis del Sistema Político Mexicano, Economía, Políticas Públicas, Planeación Estratégica, Génesis y Desarrollo de la Administración Pública Mexicana, manejo teórico e histórico del Estado, funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Gobierno Mexicano, Desarrollo Económico, Finanzas Públicas y Desarrollo Sustentable, Federalismo, Gobiernos Locales, Gobernabilidad y Gobernanza, la Globalización y, por supuesto, Ética Pública.

Dentro de los Perfiles o Especializaciones, las temáticas son muy variadas: Gestión de Factor Humano con el enfoque de liderazgo transformador, Planeación Programación y Presupuestación, Adquisiciones y Obra

Pública, inteligencia emocional, gestión estratégica, comunicación organizacional, teoría de escenarios, Tecnologías de la Información (TIC's), Prospectiva, Teoría del Caos, análisis de riesgos, mercadotecnia política, interpretación de la demanda ciudadana, Servicio Profesional de Carrera.

Se propuso de manera muy enfática, crear y/o consolidar los mecanismos para que los futuros Administradores realicen **estadías prácticas**, que en algunas Universidades se denominan **prácticas profesionales** con valor curricular en los Planes de Estudio. Sólo así se fomentará el vínculo del estudiante con el aparato gubernamental y se detonarán las oportunidades laborales, de acuerdo con las necesidades de servicio público y las competencias que el mismo demanda.

A cincuenta años de haberse fundado la carrera de Administración Pública, es importante dejar atrás un falso dilema de opción entre una formación técnica o política. El Administrador Público debe ser un profesional que utilice sus conocimientos para laborar en el seno del Gobierno o en muy diversos espacios públicos del Estado. Difícilmente se logrará un desempeño adecuado si no se cuenta con el conocimiento de los problemas nacionales; con una buena formación en las diversas disciplinas políticas y al mismo tiempo, debe estar familiarizado con el conocimiento y experiencias de carácter técnico-instrumental.

Con independencia de la orientación que adopten los Planes y Programas de Estudio, se coincidió en que es

imperativo desarrollar en los futuros Administradores Públicos la visión multi y transdisciplinaria, así como revalorar la vocación de servicio, impulsar una formación que capacite para la adaptación al cambio y de manera central imbuir al Administrador Público del compromiso con México.

Febrero de 2011