

# LA EXPERIENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Omar Guerrero Orozco\*

## I

México puede ser considerado como una excepción dentro de la regla en la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos en pro de la preparación de sus servidores. Hay que destacar sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público dependiente del gobierno.

Hoy en día permanece latente la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional de servicio público, o de varios planteles especializados; pero también pesa la realidad misma, donde es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México, con las excepciones del servicio exterior, el servicio profesional electoral y el servicio fiscal de carrera.

Por consiguiente, continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del Artículo 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el "conocimiento y la aptitud de los aspirantes". Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de Administración Pública.

Las bases están puestas, falta levantar el edificio.

## II

La preparación profesional para el servicio público forma parte del sistema educativo nacional de los países, pero es peculiar y especial, pues está centrada en los conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales que deban tener quienes ejercen la autoridad pública. Se trata de una pre-

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Profesor de Carrera en Administración Pública de la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*.  
Miembro del Consejo Directivo del *Instituto Nacional de Administración Pública*.  
Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*.



paración peculiar destinada a formar a quienes atienden funciones administrativas ejerciéndose, esto es: dirigir, supervisar, asistir y asesorar en los gobiernos. Un aspirante a servidor público, por consiguiente, debe ser formado para desempeñar esas funciones administrativas, a las que hay que sumar las de planificación, administración presupuestaria y financiera, personal y relaciones externas.

Por principio se debe determinar, por cuanto a la formación de servidores públicos, cuáles son las capacidades profesionales necesarias para las funciones a desempeñar. Normalmente la educación profesional de los servidores públicos se sitúa en una etapa posterior de la educación general de una persona, es decir, después de los estudios universitarios de licenciatura. Del mismo modo, independientemente de la estrategia de formación de cada país, con frecuencia el diseño curricular se configura como un proceso integral cuya base es la educación humanística y los estudios en ciencias sociales.

El paso de la universidad a la escuela profesional del gobierno consiste en un proceso sumamente complejo y poco estudiado, que convierte al especialista en generalista, al universitario en servidor público. Este proceso de cambio de cualidad ensambla conocimientos abstractos, con el adiestramiento aplicado, confiando en el plantel de gobierno la fase de aplicación y complementación de la que nace el servidor público.

Por consiguiente, en la preparación de un servidor público convergen dos tipos de formaciones distintas, pero absolutamente complementarias: *la formación universitaria y la formación administrativa.*

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. La formación que se aporta en la administración pública está inspirada en las necesidades de la práctica y la acción, requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos.

Sin embargo, a menudo la formación universitaria es abstracta y suele estar aislada de las realidades que tendrán que afrontar los servidores públicos; en tanto que la formación administrativa tiende a producir funcionarios muy especializados y generar en ellos la miopía de que el objeto de su actividad en la administración pública, se reduce a la función que desempeñan.

Con el propósito de evitar estos inconvenientes, ambas modalidades de formación deben operar como un sistema.

En las universidades el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado *-el qué-*, los principios de su comportamiento *-el cómo-* y las causas que inducen a la acción *-el por qué-*; en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer estatal: *el cómo hacerlo*. En los planteles universitarios el catedrático investiga para enseñar, pero también para su propia preparación; en tanto que el instructor de la escuela profesional es un mero trasmisor de conocimientos, no tiene más función docente que la de capacitar para el desempeño.

### III

A falta de planteles de formación profesional establecidos por el gobierno y por motivo de su ausencia, en México la formación de servidores públicos se realiza en las escuelas universitarias y los institutos de educación superior, así como en algunas asociaciones civiles.

La formación de servidores públicos en México está cobijada por tres títulos profesionales estrechamente relacionados. Esta diversificación de títulos es una repercusión de las tradiciones mencionadas y que se manifiestan en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Administración Pública, Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública.

Bajo el influjo de las citadas tradiciones, su enseñanza está organizada bajo una variedad de modalidades: escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública, escuelas de Administración Pública, departamentos de Derecho y Ciencias Políticas, instituciones educativas en Ciencias Sociales, facultades de Comercio y Administración, escuelas de Administración, centros de Relaciones Internacionales y Programas Políticos.

En las instituciones de enseñanza profesional de la Administración Pública, independientemente del peso de las tradiciones referidas, los currícula se encaminan formalmente a preparar exclusivamente administradores públicos.

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

De la variedad de espacios académicos se desprenden varias consideraciones:

La carrera es impartida con exclusividad en las universidades de Campeche y Nuevo León con títulos diversos, pero con la salvedad que en Nuevo León se bifurca en dos especialidades: Ciencias Políticas y Administración Pública. El Colegio de México la tiene situada al lado de la carrera en Relaciones Internacionales. Igualmente, la carrera puede estar asociada con profesiones relativas a otras ciencias sociales o con las humanidades. En las universidades de Hidalgo y Tlaxcala comparte lugar con Derecho. En contraste, en Baja California se imparte junto con Economía.

Esta diversidad de modalidades de organización académica, que como anotamos ocurre por efecto de las tradiciones intelectuales, implica una variedad de repercusiones en la formación profesional. La variación curricular referida se expresa en una multiplicidad de ingredientes: en diversidad de títulos, en multiplicidad de unidades cronológicas, en el número de asignaturas, en la secuencia de los cursos y en otras más.

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

Hemos propuesto una explicación al respecto: cuando *focus* -enfoque- corresponde *locus* -lugar, sede- la proximidad al administrador público profesional es máxima. Cuando hay una disociación entre *focus* y *locus*, la lejanía es patente.

No podemos soslayar el papel inductivo de planes de estudios así configurados, sobre los insumos bibliográficos y documentales que

condicionan determinantemente a los propios planes de estudio y más precisamente a los programas de asignatura. En una investigación efectuada algunos años atrás, se concluyó que los programas de materia de la carrera en Administración Pública se identificaron y registraron 1,350 títulos que una vez cotejados con los acervos bibliográficos de las escuelas, se encontró que sólo entre el 15 y el 20% de ellos yacían en sus anaqueles. Dicho de otro modo, las bibliotecas no tienen los libros necesarios para la enseñanza, y los programas no contemplan obras importantes que constan en los acervos de aquéllas. No menos sorprendente fue que materias idénticas no tienen libros comunes, a pesar de la estrechez de producción y disposición de literatura administrativa imperante en México.

Tal es, de manera abreviada, el estado que guarda en México la formación profesional para el servicio público dentro del abigarrado mosaico que integra al sistema universitario. No cabe la menor duda de que la carrera universitaria en administración pública ha cumplido con su función sustitutiva en pro de la formación profesional del servidor público. Ella debe ser reformada a profundidad para, desde ahora ser un sustento del servicio profesional de carrera, pero con otras profesiones más, como la economía, el derecho, las políticas públicas, por citar algunas.

Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, y perfeccionan en el ejercicio de renglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar de capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas, sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado por su parte, prepara para la investigación original.

En el nivel de posgrado debemos destacar la participación del Instituto Nacional de Administración Pública, cuya restaurada maestría, el Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas (PADEP) y sus muchos cursos de especialización, contribuyen de manera significativa a la formación profesional de servidores públicos. Evidentemente su papel será cualitativamente más relevante de establecerse en México la carrera administrativa.

#### IV

De lo anterior concluimos lo siguiente:

En primer lugar, es notorio que el establecimiento de un Sistema Nacional de formación profesional del Servicio Público es necesario, pero como sustento de la carrera administrativa generalizada.

En segundo lugar, dicho sistema nacional debe distinguir y articular los papeles correspondientes a los planteles universitarios y las escuelas profesionales del gobierno, en la formación profesional de los servidores públicos.

Finalmente, la experiencia aconseja que ese sistema nacional se integre con planteles especializados -como el del servicio exterior-, por cuanto al gobierno, y que trabaje con un esquema de colaboración interinstitucional.



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

# Servicio Público de Carrera en México

Experiencias y Perspectivas

*Memoria del Seminario*

