

LA ENSEÑANZA PROFESIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Omar Guerrero

Agradezco a los organizadores de tan importante evento la invitación hecha a mi persona, para exponer algunas ideas acerca del “objeto de conocimiento y programas de enseñanza de administración pública en el nivel de licenciatura”. Ya antes, en la primera reunión acontecida en La Paz, Baja California, fui honrado por una invitación idéntica.

Vamos a exponer lo que pensamos acerca de la enseñanza profesional de la administración pública en México, es decir, en el nivel de la licenciatura, en la que imparto cátedra desde 1969. Pero se situará la exposición fuera de los planes y programas de estudio en cuanto tales, realizando en su lugar una extrapolación referida a la situación actual de la realidad administrativa mexicana.

El problema de la enseñanza profesional de la administración pública es, hoy día, uno de los desafíos más grandes que

tienen que enfrentar las instituciones de enseñanza superior, porque no sólo los planes y programas de estudio se han divorciado del objeto de conocimiento, y hace rato ya que la realidad los adelantó, como resulta natural en un mundo caracterizado por mutaciones constantes y aceleradas, sino también porque rige en ellos un espíritu grandemente conservador. Un país que como el nuestro es el producto de luchas antimperialistas y anti-conservadoras, que ha mantenido mínimos elementales de servicios y prestaciones para las clases oprimidas, que hoy día ha dado una prueba de poder nacional frente a una banca reaccionaria y malinchista, sigue exigiendo funcionarios egresados de las universidades que entiendan la naturaleza real, inequívocamente objetiva, de las condiciones del México contemporáneo.

Si entendemos que medidas tales como la expropiación bancaria obedecen a condiciones estructurales, no meras coyunturas en el tiempo, comprenderemos que la apropiación estatal de los dineros de la sociedad obedece a una tendencia centralizadora que se remonta a los inicios de nuestra vida independiente, y aun antes, y que ella misma no es sino un repunte en verdad cimero de semejante tendencia. El Estado mexicano contemporáneo es la síntesis histórica plasmada en un régimen presidencial, que no es sino el resultado del conflicto dialéctico entre el congresismo y la dictadura decimonónicos.

Planteado así el problema, el objeto de conocimiento de la enseñanza profesional de la administración pública habrá de expresarse, desde este punto de vista, de la siguiente manera:

Las instituciones administrativas mexicanas son el producto de un largo proceso histórico que hunde sus raíces en el pasado precolonial y colonial, incluso en el pasado metropolitano peninsular, proceso caracterizado por un movimiento dialéctico señalado por contradicciones, saltos, aceleraciones revolucionarias y movimientos retardatarios, inclusive, contrarrevolucio-

narios. La historia política del siglo XIX es suficientemente conocida para ser repetida aquí, por lo que sólo la mencionamos como elemento de ilustración.

El proceso histórico incluyó la trasmisión al presente de viejas instituciones, tradiciones, hábitos y procedimientos, con vicios y virtudes, que integran parte de la cultura nacional y comprenden el conjunto de la cultura administrativa del Estado mexicano. La rutinización, la corruptela, el formalismo, la prepotencia funcionarial, el prebendarismo y otros elementos testimonian esta aseveración.

Sustancia del proceso es la oposición histórica entre el legislativo y el ejecutivo, entre Behemoth y Leviatán diría Hobbes, antítesis que llenó casi todo el siglo XIX contribuyendo a definir el perfil de nuestro país entonces y colaborando a forjar el México moderno. Es de esos años el ensayo de los regímenes políticos, de los cuales, bajo el título del régimen presidencial, fueron cobijados en el fondo de las luchas de las clases sociales, el congresismo parlamentario y la dictadura cesariasta.

La oposición legislativo-ejecutivo, que provocó la alternación entre el congresismo y la dictadura, ora como comedia, ora como tragedia, culminó relativamente cuando Juárez y Díaz crearon un Estado liberal, es decir, un Estado burgués de derecho que estaba fundado en la salvaguarda de los derechos individuales y en el límite en principio de las funciones del Estado por medio de la división de poderes, que paradójicamente forjaba un régimen centralizado, autoritario y fincado con frecuencia fuera de la constitución de la que decía emanar. Por ello el Estado liberal juarista y porfiriano es un curioso ejemplo de negación, precisamente, del liberalismo.

Dentro del proceso histórico, y en medio de la oposición legislativo-ejecutivo primero, y luego como brazo presidencial,

la administración gubernamental sirvió durante el congresismo como factor de equilibrio que coadyuvó a la sobrevivencia de una sociedad amenazada más de una vez por la desintegración. En una época crítica, casi caótica, la sociedad debía ser alimentada, reproducida, y parte de este papel lo asumió la administración pública convertida en actividad organizadora del Estado. Ya con Juárez y Díaz, la administración gubernamental pudo colaborar a la construcción de las bases del México moderno, cuando la paz social creada por el Estado autoritario había sido impuesta.

Las funciones de la administración pública, fundadas en la responsabilidad de unificar y evitar el colapso de una sociedad proclive a su desaparición, fueron incrementándose cualitativa y cuantitativamente más y más debido, en gran parte, a la debilidad congénita de clases dominantes incapaces de concretar su interés político e imponer su poder político. Estas clases, como otras tantas en las épocas y lugares diversos, superpusieron su interés económico, es decir, el interés material de sus individuos y fracciones, al interés general de clase, manteniendo la bolsa a costa de la corona.

Esas funciones administrativas engendraron órganos constante y crecidamente, como efecto de movimientos dialécticamente contradictorios, resumidos en conflictos y regímenes cruentos, pero nunca obedeciendo a un desarrollo vegetativo, resultando de ello un aumento en volumen y extensión cuyo curso asemeja la superposición de inmensas pirámides, que al tiempo que incrementan la extensión de su base, desarrollan la elevación de su cima: la especialización y la jerarquización acompañan este proceso acumulativo.

La centralización administrativa ocurrió tanto en tiempos congresistas como dictatoriales, transitando sin distinción entre Behemoth y Leviatán, sin que el movimiento se detuviera o re-

frenara. Cuando crisis, porque Behemoth reclamaba, paradójicamente, el mínimo de estabilidad; cuando paz social, porque Leviatán se traduce en acción, acción administrativa. La centralización, producto de las fuerzas económicas más recónditas de una formación social, es también una fuerza que engendra, conserva y destruye regímenes políticos e incluso formas de Estado, porque ella funge como expresión sustancial del tipo de Estado al que habrá de perpetuar: esto es, el Estado capitalista.

Llegado el momento juarista, el conflicto entre Behemoth y Leviatán concluye a favor del ejecutivo. Behemoth se somete a Leviatán y el ejecutivo reina. El proceso histórico continúa y el momento porfiriano no hace sino consolidar lo precedente, consolidándose al mismo tiempo la administración pública.

La consolidación, empero, pone a prueba la idea, el sistema y el proyecto porfirianos. El gobierno no se renueva, sobreviene la esclerosis y el antiguo régimen es demolido por la revolución de 1910. La forma de Estado y el régimen en el que se plasma se transforman, pero la administración pública conserva elementos que permanecen como un legado del régimen juarista. La reproducción casi idéntica del esquema general de la administración pública de la época de Juárez, por parte del gobierno porfiriano, y el esquema de éste por parte de los irreconciliables enemigos Huerta y Carranza, constituye uno de los testimonios más representativos de la irrefrenable centralización que ha caracterizado, hasta ahora, a la administración pública mexicana.

La administración moderna, creada por la triunfante revolución de 1910, es la síntesis del proceso al que hemos hecho referencia y a la cual observamos en su diario funcionamiento. El régimen presidencial contemporáneo brota como resumen que conjuga las ventajas de la centralización, hoy reafirmada por la expropiación bancaria, y las bondades de la moderna democracia forjada por el Estado burgués de derecho, cuajado exitosamente en una reforma política.

Con base en las palabras antedichas, pensamos que los planes y programas de estudio deberán sufrir en breve plazo una transformación radical. Hace poco la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM anunció la incorporación de reformas académicas en su licenciatura y posgrado de administración pública, destinada a dar cabida a la temática de la administración bancaria, cuestión precedida por una buena cantidad de simposios y conferencias referidas al mismo tema en el seno de varias universidades, entre ellas la poblana. La reforma académica de los planes y programas de estudio habrá de centrarse en un objeto de conocimiento denominado administración pública mexicana, siempre y cuando haya eliminado los siguientes obstáculos:

1. La dicotomía entre formación teórica y adiestramiento práctico, dicotomía de la que brota el sentir apolítico y tecnicista de la mayoría de las licenciaturas de administración pública, pero del cual no son ajenos los posgrados. Tal antinomia genera la equívoca concepción de la administración pública como territorio casi exclusivo de la práctica, y por tanto de la sobrevaloración del aprendizaje tecnológico, así como la minivaluación de la docencia, la investigación y la divulgación del conocimiento administrativo. Todo esto si consintieramos que la docencia, la investigación y la difusión del conocimiento no fueran el efecto del comportamiento humano, es decir, la práctica de la voluntad y la razón de los hombres.

2. El ambiente altamente conservador, que es estimulado por la dicotomía, produce verdades oficiales incontrovertibles y la autocensura para disentir de tales verdades. La eliminación de este ambiente, además de auspiciar la inventiva y la renovación, inspirará un espíritu progresista directamente encadenado a la nueva situación de un país que ha sido capaz, exitosamente, de desafiar a la fracción de la burguesía más poderosa: la bancaria.

3. El criterio tecnicista que ha penetrado no sólo en la licenciatura y el posgrado, sino inspirado también la creación de terminales especializadas en el nivel de maestría encaminadas a sustituir deficiencias e insuficiencias académicas naturales en profesionales provenientes de carreras diversas a la administración pública o sus campos afines. Las maestrías, y me disculpo por abordar un tema que no me corresponde, tienen como propósito formar profesores, profesionales de alto nivel y metodólogos; pero no hay que confundir su segunda finalidad con la provisión de técnicas e instrumentos de acción propios de la licenciatura, haciendo por tanto de las maestrías licenciaturas dos.

4. Tendencias exógenas y colonizantes impregnadas en planes y programas de estudio, plasmadas en ejemplos, casos, paradigmas, estilos, culturas, autores y bibliografías distintas a la realidad mexicana y que con frecuencia despiertan incluso las socorridas tendencias prácticas de la enseñanza profesional, porque se incurre a la "incapacidad adiestrada" de la que habla Robert Merton. Usemos lo extranjero en lo útil y necesario, donde tendrá más valor su participación porque la cultura es universal.

5. La inmovilidad e innovaciones intelectuales y académicas recientemente ocurridas en México, muchas acreditables al Instituto Nacional de Administración Pública, tan atinadamente conducido por Luis García Cárdenas, y que no sólo no han penetrado en planes y programas, sino tampoco en las conciencias de los que estamos interesados por la administración pública.

Nuestra materia sólo podrá progresar si, salvados estos obstáculos, emprendemos cambios cualitativamente importantes. La enseñanza profesional no puede ser reorientada si no reorientamos los planes de estudio, si no modificamos el espíritu de los

programas de las asignaturas, si no erradicamos el espíritu conservador que priva en la academia administrativa.

Por todo esto, hacemos las siguientes proposiciones:

1. Definamos la profesión administrativa universitaria sobre la base de realidades. Queremos decir con esto que abandonemos la simulación. Por ejemplo, profesemos con franqueza que aspiramos a la desconcentración, pero que el Estado mexicano es altamente centralizado; que pretendemos el fortalecimiento municipal, pero que el municipio está en la precariedad; que el federalismo es un modelo paradigmático, pero que el centralismo federal la realidad.

2. Fundemos la enseñanza mexicana de la administración pública. Todavía hay quienes piensan que los estudiosos mexicanos no fueron capaces de crear una disciplina nacional de la administración pública, y que tampoco lo son ahora ni lo serán en el futuro. Vamos a demostrar semejante equívoco. Se considera que Taylor y Fayol forjaron el estudio de la materia administrativa y quienes profesamos la administración pública somos sus hijos intelectuales, por cierto bastardos, porque Taylor y Fayol aportaron a la administración privada, seguramente también a los exbanqueros, pero no a la gubernamental. Otros pensaron, inclusive nosotros, que el estudio era paternidad del norteamericano Wilson, hasta que José Chanes Nieto descubrió la obra del mexicano Luis de la Rosa, escrita cuatro décadas antes que la del estadounidense. En México hay tela de donde cortar.

3. Basemos la técnica en la teoría. No sólo no están reñidas, sino que se unen en un abrazo en el cual la voluntad y la fuerza corren en unidad. Los manuales técnicos del siglo pasado, escritos entre otros por Rodríguez de San Miguel, Ezeta, López de Meoqui, Garza García, Estrada y Zenea, Jiménez y Díaz Ruga-

ma, lo mismo que los del principio del siglo actual, obra de Ezequiel A. Chávez, Híjar, Aragón y Duplán, tienen como base la formación académica universitaria de los autores que no choca con la eficacia práctica que tienen como guías técnicas.

4. Sigamos estudiando la realidad contemporánea, que es la que más debe interesarnos, pero sin olvidar el pasado que determina lo actual. La historia, principalmente la mexicana, hará que los administradores públicos no repitan errores del pasado y dejen de tropesarse con la misma piedra. Por ejemplo, el conocimiento del papel político de la Secretaría de Hacienda, tan implicada en la crisis actual, quizá se hubiera entendido mejor de tenerse a la mano las obras de Híjar y Llergo que se remontan a la década de los 20 y que tratan del papel que jugó la creación del Departamento de Contraloría.

En fin, tenemos el talento y los medios para hacer de la administración pública la carrera gubernamental por excelencia.



SERIE PRAXIS

56

*III reunión nacional de
escuelas y facultades de
administración pública*

Puebla, Pue., 27, 28 y 29 de octubre, 1982

OMAR GUERRERO
LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
JOSE CHANES NIETO
CARLOS F. ALMADA