

## **LA ORGANIZACION CURRICULAR DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**Omar Guerrero (\*)**

### **I. ANTECEDENTES**

En México la formación profesional de administradores públicos ha propendido a efectuarse en el seno de las instituciones de enseñanza superior, principalmente en las universidades públicas y más recientemente en las privadas. Los antecedentes se remontan a nuestro siglo, cuando dentro de la Escuela Superior de Comercio y Administración se implantó la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública y cuya impartición cubrió de 1905 a 1917. Hay que subrayar que los egresados que más destacaban en sus estudios eran reclutados con preferencia en las oficinas públicas o becados para hacer estudios de posgrado y luego incorporados al servicio. Una segunda experiencia ocurrió entre 1921 y 1929: a la Universidad Nacional de México se incorporó la Escuela Superior de Administración Pública, que formaba profesionales para la administración gubernamental por medio de carreras basadas en la contabilidad fiscal <sup>(1)</sup>.

---

(\*) Profr. Titular "C" de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e Investigador Nacional.

(1) La información sobre la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública está vertida en el Boletín de Instrucción Pública, publicado por la Secretaría del mismo nombre entre 1905 y 1910. Con respecto a la Escuela Superior de Administración Pública ver: Secretaría de Educación Pública: *El Esfuerzo Educativo de México (1924-1929)*. México, 1928. Tomo I, pp. 617-626. Y Boletín de Informaciones del Departamento de Contraloría. México, 1925, Tomo I, número 1.

Estos notables experimentos de profesionalización de los servidores públicos no prosperaron porque el servicio público mexicano carecía —y aún carece— de una administración de personal propiamente moderna, pues en su seno no son vigentes criterios tales como la permanencia, la selección, la capacitación continua y la promoción, entre otros, que son la sustancia que nutre a una carrera administrativa en el servicio público, sea como Servicio Civil de Carrera o como Sistema de Méritos. Algunos procedimientos similares a éstos se aplican al personal de base, que realiza las actividades operativas y materiales de la administración pública, pero están muy lejos de equipararse con aquellos otros más trascendentes y que se refieren propiamente a una carrera administrativa.

A pesar de esta condición estructural reflejada directamente en la administración de personal, a partir de 1958 se formó la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública dentro de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. La idea primigenia que dio origen a la nueva especialidad fue, como aquéllas que le antecedieron, formar administradores públicos profesionales para un servicio público ayuno de expertos en materias gubernamentales. Desde entonces la especialidad ha proliferado y hoy día es impartida por 21 instituciones de enseñanza superior.

Esta breve semblanza genealógica nos servirá de proemio para entrar en materia propiamente.

## II. EMPLEO PUBLICO Y PROFESIONALIZACION

Uno de los problemas de alta relevancia que se ha detectado en México es la disociación entre el empleo público y la formación profesional de administradores gubernamentales, y que ha motivado discrepancias sobre la necesidad social de una profesión universitaria que no es incorporada al servicio público bajo criterios de carrera administrativa. Pero, paradójicamente, muy pocas personas pueden negar la conveniencia de una carrera administrativa y tampoco el que sea nutrida por medio de profesionales en administración pública formados en las instituciones de enseñanza superior. En consecuencia, la situación del empleo público en México es un buen indicador del nivel de profesionalización en la administración

pública y de la conveniencia de la incorporación de especialistas formados en las universidades.

Nuestra indagación al respecto mostró a un empleo público concebido a manera de mercado de cargos abierto a un amplio e irrestricto reclutamiento de profesionales y no-profesionales en gran escala. Esto pudo saberse gracias a sendos censos de servidores públicos, de 1930 y 1975, los únicos que se han levantado en épocas recientes (2). Mas precisamente, los datos arrojaron los siguientes resultados:

Primero: bajo ese concepto de mercado laboral abierto, el Gobierno federal se ha convertido en el empleador más importante de México, no sólo como entidad de gobierno, sino como empleador en general. En 1930 la entidad gubernamental que más empleaba a trabajadores era el municipio, luego la entidad federativa y después el Gobierno federal. Para 1975, merced a la centralización del país, este último concentró a la inmensa mayoría de los servidores públicos revirtiendo completamente aquella proporción.

Segundo: a pesar del crecimiento en términos absolutos del servicio público entre 1930 y 1975, que en 45 años aumentó de 160 mil trabajadores a 1'500 mil, se pudo apreciar una disminución notable en el nivel educativo del servidor público de uno a otro año. He aquí un dato significativo: en 1930 el 80% de los servidores públicos contaban con instrucción primaria, en tanto que en 1975 era de sólo el 33% en el sector central y del 40% en el sector descentralizado.

Tercero: no fue menos notable la disminución de profesionalización en la administración pública después de 45 años, como se constató en el nivel de incorporación de egresados de las universidades, pues en 1930 se reclutaba en éstas al 11% de los servidores públicos, en tanto que en 1975 al 9% en el sector central y al 10% en el descentralizado.

Finalmente: también destaca un aspecto que llama la atención: el servicio público en 1975 estaba formado por un 24% de profesionistas y técnicos, pero también por un 21% de empleados dedicados a trabajos personales, tales como choferes, mozos, conserjes y mensajeros, entre los cuales además hay que buscar a los servidores públicos con menor

---

(2) Dirección General de Estadística. *Censo de Funcionarios y Empleados*, de noviembre 30 de 1930. Secretaría de Economía Nacional, 1930. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. México, 1975.

grado de educación. En buena medida estos empleados atienden más a la persona de los funcionarios, que a deberes gubernamentales propiamente.

La estructura del servicio público reflejó condiciones inculcables, principalmente el influjo del crecimiento económico del país entre ambos años y que se conoce como el "Milagro Mexicano", y la creciente hiperactividad del Estado que reclamaba incesantemente mano de obra de toda índole, que incluyó a profesionales de las más variadas especialidades. Esta estructura no ha variado hoy día, pero si las condiciones y las cifras mencionadas seguramente cambiaron pero no la tendencia menguante de profesionalización porque aún no existe una carrera administrativa en el servicio público.

Ante un empleo público concebido como mercado laboral abierto, todas las profesiones universitarias han sido incorporadas bajo el criterio de intercambiabilidad en los cargos públicos, con un manifiesto desperdicio de su utilidad propiamente profesional. Hay que añadir que tal intercambiabilidad no ha supuesto, como en otros países, un Sistema de Empleos propiamente hablando porque no existen los requisitos de experiencia previa en la administración pública ni el examen de ingreso.

En la medida que en el servicio público no hay carreras administrativas, sea por Servicio Civil de Carrera o Sistema de Méritos, ni por Sistema de Empleos, igual que otras profesiones universitarias la carrera en Administración Pública se ha comportado como ocupación liberal, no como un desempeño profesional público y social. **Los administradores públicos formados en las universidades no ingresan al gobierno vía examen y ocupando cargos incumbentes a su especialidad para seguir una carrera administrativa, es decir, para desempeñarse profesionalmente bajo criterios de especialidad, calidad y vocación concreta, porque en México no hay clases funcionariales que así lo definan. Su incorporación ocurre por los mismos métodos aplicados a cualquier profesional.** El Catálogo de Empleos, el corazón de lo que don Miguel Duhalt Krauss ha definido como la "Selva Semántica y Jurídica", precisa muy pocos cargos destinados a profesiones previstas <sup>(3)</sup>.

---

(3) Duhalt Krauss, Miguel, *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

En suma, nos encontramos ante una situación extraña y paradójica: **el servicio público no ha sabido solicitar y las universidades no han sabido ofrecer.** Véamos lo segundo.

### III. ANALISIS CURRICULAR

En México la formación de administradores públicos profesionales no ha tenido la utilidad social esperada por sus fundadores y promotores, no sólo debido a la condición estructural del empleo público, sino también por deficiencias de orden curricular. La formación profesional está condicionada por tres tradiciones intelectuales que han influido notoriamente en el diseño de los planes de estudio y por lo tanto en el perfil profesional. Aquí tomaremos en consideración algunos aspectos de los problemas curriculares observados:

1. Las tradiciones intelectuales a que nos hemos referido son las siguientes: las Ciencias Políticas, introducidas por don Lucio Mendieta y Núñez en 1949 cuando se formó el proyecto de la Escuela Nacional en Ciencias Políticas y Sociales, y cuyos modelos fueron la Universidad de Lovaina, el Instituto de Ciencias Políticas de París y la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres. La tradición contable, procedente de la antigua Escuela Superior de Comercio, y la tradición en Administración considerada como género y la administración pública como especie, que es la más reciente.

La tradición dominante es la de Ciencias Políticas, cuyo influjo se deja sentir en la mayoría de los planteles y ella estimula una adecuada relación entre **focus** y **locus**, entre foco disciplinario y lugar de impartición, y hace posibles planes de estudio adecuados para la formación profesional de administradores públicos. La segunda, la tradición contable, vigente en dos planteles, hace evidente la disociación entre focus y locus, y propende a la yuxtaposición de dos currículas en el mismo plan de estudios; uno de contabilidad comercial, dominante, otro de administración pública supeditado. La tercera tradición, la de administración genérica, yuxtapone igualmente dos currículas, una de administración privada, otra de administración pública, la primera imperante, la segunda subordinada.

El resultado del influjo de cada tradición es una sensible variación curricular según el caso y la modificación del perfil profesional que se manifiesta en una gradación de ca-

pacidades de desempeño profesional esperado, según se vaya de la tradición en Ciencias Políticas a las otras dos, toda vez que la asociación o la disociación de foco y lugar resulta patente.

2. Como resultado de lo anterior, pero también debido a otras causas, los pensum tienden a diversificarse no sólo en los planes de estudio, sino también en títulos profesionales relativamente diferentes, a saber: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas; Licenciado en Administración Pública y Ciencia Política; y Licenciado en Administración Pública. Estos cambios no representan meros accidentes, son el resultado del peso de las tradiciones y también de las estrategias seguidas por cada institución educativa para formar al profesional de la administración pública.

La presencia de las Ciencias Políticas en el título profesional significa la relevancia otorgada a los problemas del Estado, al gobierno y los partidos políticos, por ejemplo; pero estando ausente, por lo general implica el soslayo de aquellos temas y esto es frecuente tanto en la tradición contable como en la administrativa genérica, pero también incluso en otros casos donde es imperante la tradición en Ciencias Políticas.

3. Hay también una variedad de modalidades de configuración curricular influenciadas por el perfil profesional diseñado en cada plantel educativo. Esto es perceptible en el carácter básico no accesorio que se otorga a los cursos, a la modalidad de articulación de materias, al modo como se efectúan las bifurcaciones a medio plan de estudios, al diseño de las concentraciones terminales y el otorgado principalmente al papel del tronco común.

TRONCO COMUN. Algunas instituciones juzgan necesario un tronco común para armonizar la formación del administrador público dentro de un plantel determinado, en función de otras carreras asociadas curricularmente. Hay escuelas que disciernen que el tronco común debe articular carreras de ciencias sociales, como Sociología, Ciencia Política o Relaciones Internacionales, y que pueden sumar a una, a dos o más carreras; otras razonan que la asociación sólo debe ser con la carrera de Economía, unos más con la de Contabilidad y otros con la de Administración Privada. Hay facultades que creen que el tronco debe ser de dos semestres, otras de tres y algunas de más semestres. Es frecuente que se proyecte la

armonización con un número variado de carreras —a veces sin parentesco disciplinario o curricular cercano—, algunas muy alejadas de la administración pública, lo que repercute en una pérdida irreparable de contenidos, de tiempo y de perfil profesional. Y sin embargo algunas escuelas han prescindido del tronco común.

**BIFURCACIONES A MEDIA CURRICULA.** Hay planteles que extienden el tronco común al cuarto o sexto semestre y después bifurcan la carrera de administración pública y alguna otra, o la desagregan de algunas que la acompañan, y que pueden ser de la más diversa índole. Comúnmente esta división se efectúa con la carrera de Ciencia Política, que suele diseñarse como una especialización alterna, y el proyecto es la búsqueda de un campo de comportamiento profesional más complejo y específico, más propio de un nivel educativo de especialización que de licenciatura. En este caso también ocurre una pérdida de contenidos politológicos de gran relevancia para la formación de administradores públicos.

**CONCENTRACIONES TERMINALES.** Hay otros planes de estudio que cuentan con tronco común y con divisiones a media currícula, o bien, en lugar de estas últimas constan en los últimos semestres de concentraciones terminales que suelen tener efectos similares a los antes anotados. Aquí también se busca una profundización profesional propia de la Especialización, no de la Licenciatura.

4. No es menos importante el papel que juega el régimen cronológico, la agrupación de materias y la seriación de los recursos, así como el número total y semestral de las asignaturas. Por cuanto al número, no existe acuerdo sobre la cantidad de materias que debe comprender un plan de estudios. Atendiendo que la hora-semana-mes sea de cuatro horas de clase, hay una institución que tiene un plan de estudios integrado por 32 materias organizadas en ocho semestres, en tanto que otra ha preparado un pensum de 60 asignaturas dispuestas en 10 semestres. Por tanto, surge una cuestión: ¿cuántas materias se requieren para formar al administrador público y en cuántos semestres? Otras opciones son las escuelas con planes de estudios de 39 materias en nueve semestres o de 53 cursos en 10 semestres.

Tampoco menos confusa es la situación relativa a la agrupación por semestre, pues la asociación de las materias representa rasgos muy caprichosos, lo mismo que su seria-

ción. Los planteles presentan seriaciones y agrupaciones semestrales tan variadas, que difícilmente se puede observar un acuerdo básico sobre los insumos formativos necesarios que, por ejemplo, la inteligencia sapiente de Bernardo Kliksberg juzga como indispensables para la preparación del administrador público necesario (4). Por ejemplo, ¿cuál materia tiene un carácter básico: ciencia política o contabilidad comercial? Dos pensum las presentan con calidades diferentes y en cada caso como básicas. Obviamente nosotros pensamos que es la ciencia política la principal, no la contabilidad comercial.

5. Finalmente hay que destacar la concepción misma de la administración pública, que más que ser definida como una disciplina científica y más particularmente como una de las ciencias sociales, en algunas instituciones de enseñanza se le atribuye un carácter residual o se le considera como punto de encrucijada de las diversas disciplinas. Estas nociones le asignan por consecuencia un lugar secundario y accesorio, y no es difícil visualizar materias fundamentales como Teoría de la Administración Pública situadas a finales de la currícula o puestas en semestres de manera infructuosa.

Las instituciones de enseñanza superior, como consecuencia, no han sabido ofrecer porque los profesionales que egresan de sus aulas detentan títulos diversos que representan currícula variados y perfiles profesionales distintos.

Hoy día, en que se viven épocas de cambio en las cuales el Estado benefactor decae y con él se colapsa un empleo gubernamental que hasta 1983 dejó de crecer, los vientos de la racionalización del servicio público deben tomar fuerza y permear un vigoroso movimiento de profesionalización de la administración pública. Ahora, cuando todo cuesta más y es más trabajoso conseguir medios para administrar y educar, la enseñanza de los administradores públicos debe y puede ser un proyecto a encarar por el gobierno y las universidades. La improvisación de los servidores públicos consiste en uno de los grandes deficitarios del desempeño gubernamental y una de las fuentes más caudalosas de su ineficiencia. **Es deseable y conveniente la creación de una carrera administrativa en el servicio público**, y México cuenta con los planteles educativos que pueden nutrirla, no con un sentido de apropiación es-

(4) Kliksberg, Bernardo, *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. Cap. II.

tamental de cargos, sino como un semillero de prospectos formados profesionalmente como candidatos al servicio público.

Actualmente 21 instituciones de enseñanza superior están formando administradores públicos, que comprenden a una matrícula aproximada de 11 mil estudiantes activos, un número muy adecuado y manejable para ser preparados como futuros funcionarios gubernamentales. Antes, sin embargo **es indispensable una sensible modernización curricular que haga de los planes de estudios verdaderos nutrientes de profesionales de la administración pública cuyo comportamiento especializado sea insustituible e incanjeable por otros profesionales diversos.** De otro modo, la persistencia de la improvisación de funcionarios públicos significará un saldo en contra de la capacidad del gobierno en México para transformarse y encarar cambios que ya están presentes. La creciente complejidad de los asuntos públicos reclama, cada vez más fuertemente, el retiro del diletantismo y la introducción de la profesionalización, y México no puede permanecer al margen de los progresos que la profesionalización del servicio público traerá consigo.

ISSN 0187-8484

No. 11 • JULIO-SEPTIEMBRE • 1991

# **REVISTA DE IAPEM**

