

*La Formación
Profesional de
Administradores
Públicos en México*

OMAR GUERRERO



LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Omar Guerrero

Copyright ©1995

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.
Av Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080, tel. 14-38-21.

Universidad Autónoma del Estado
de México a través de la Facultad de
Ciencias Políticas y Administración Pública.
Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria,
Toluca, México,
C.P. 10010, tel. 13-16-07.

DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción de este libro
por cualquier medio, total o
parcialmente, sin permiso expreso de
los editores.

ISBN 968-6452-11-7

Impreso en México - Printed in México

*La Formación
Profesional de
Administradores
Públicos en México*

OMAR GUERRERO



CLAD



CAECI



A mi hijo, Omar Augusto

"La Carrera cobra gran importancia y utilidad en la medida en que forme a un administrador que tenga un sentido político de la administración y a un experto en cuestiones políticas que tenga un sentido de la administración del poder y que disponga, en su auxilio, de los métodos y las técnicas sociológicas, económicas y jurídicas. Por todo ello, se pensó no sólo en modificar el plan, sino el título mismo: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública".

Plan de Estudios de la Licenciatura en
Ciencias Políticas y Administración Pública de 1958

ÍNDICE

PRÓLOGO	XI
INTRODUCCIÓN	XVII
CAPÍTULO I PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO	
1. En una "Selva Semántica y Jurídica"	1
A. El Catálogo de Empleos de la Federación	3
B. Clasificación de los Trabajadores Públicos	5
2. Evolución del Empleo Público de 1930 a 1993	10
CAPÍTULO II LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LAS CIENCIAS POLÍTICAS	
1. La Educación Superior	45
2. Las Relaciones Internacionales	48
3. Las Ciencias Políticas	50
4. Las Políticas Públicas	53
CAPÍTULO III LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1. Panorámica	55
2. Instituciones de Enseñanza de la Administración Pública	56
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 V ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Modalidades Organizativas de la Carrera en Administración Pública	95
A. Organización Académico-Administrativa	95
B. Matrícula Escolar	109
2. Estructura Académica	118
A. Función del Plan de Estudios	119
B. Insumos Curriculares Formativos	125

CAPÍTULO VI CONFIGURACIÓN CURRICULAR DE LA PROFESIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Plan de Estudios Prototipo en Administración Pública	131
2. Los Tipos Curriculares: Variaciones sobre el mismo Tema	146
A. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	149
B. Licenciatura en Administración Pública	155
C. Licenciatura en Administración Pública con Influencia Contable	158
D. La Carrera en Administración Pública con influencia de otras Tradiciones	163
3. Los Planes de Estudios A-típicos	167
4. Currícula de la Licenciatura en Administración con Concentraciones en Administración Pública y Administración de Empresas Públicas	173

CAPÍTULO VII ANÁLISIS CURRICULAR: CURSOS Y CONTENIDOS

1. Líneas de Configuración del Plan de Estudios	186
2. Agrupación y Distribución de Materias, Carga Académica y Régimen Cronológico	190

3. Contenidos Programáticos y Sustento Bibliográfico	205
4. Actualidad y Obsolescencia de los Planes y Programas de Estudio	214

CAPÍTULO VIII EVALUACIONES DE PLANES DE ESTUDIO

1. Evaluación Interinstitucional de los Currícula	219
A. Reestructuraciones Curriculares por Cambios Institucionales	219
B. Acuerdos en las Reuniones de Escuelas y Facultades	221
C. Evaluaciones en otras Reuniones	232
D. Planes de Estudios Arquetipo	236
2. Otras Reformas en Planes de Estudios	237
A. Universidad Autónoma de Baja California Sur	238
B. Universidad Autónoma de Hidalgo	240
C. Universidad Autónoma de San Luis Potosí	242
D. Proyecto de la Carrera en Administración Pública en Tabasco	243
E. Proyecto de creación de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Guerrero	244
F. Proyecto de creación de la Carrera en Administración Pública y Ciencia Política, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	247

CAPÍTULO IX FORMACIÓN DE POSGRADO Y PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN

1. El Posgrado en Administración Pública	249
A. Los Estudios de Posgrado en México	249
B. Especialización en Administración Pública	252
C. Maestría en Administración Pública	256
D. Doctorado en Administración Pública	260
2. La Investigación	261
A. Panorama Actual de la Ciencia y la Tecnología en México	261
B. El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)	263
C. Sistema Nacional de Investigadores	265
D. Programas de Fomento a la Investigación en la UNAM	266
E. Labor del INAP a favor de la Investigación Administrativa	268

CAPÍTULO X

INTERCAMBIO NACIONAL E INTERNACIONAL

1. Relaciones Nacionales	273
2. Relaciones Internacionales	274

CONCLUSIONES	281
---------------------	-----

APÉNDICE	301
-----------------	-----

Planes de Estudio de la Carrera de Administración Pública en las Universidades de Sonora, del Noreste, Baja California Sur, Coahuila, Puebla, Tlaxcala, Baja California, del Occidente, Morelos y ENEP-Acatlán.

ANEXO	315
--------------	-----

Programas de Formación en Políticas Públicas, y Gobierno y Asuntos Públicos

ÍNDICE DE CUADROS	325
--------------------------	-----

ABREVIATURAS	329
---------------------	-----

FUENTES	331
----------------	-----

I. Documentos	331
---------------	-----

II. Trabajos en Congresos	336
---------------------------	-----

III. Bibliografía y Hemerografía	339
----------------------------------	-----

LA IMPRESION DE ESTA OBRA, se terminó de imprimir en el mes de Agosto de 1995, en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés No. 402, Col. Santa Bárbara, Tels.: 14-01-86 • 14-29-20 • 14-44-08, Toluca, Méx., C.P. 50050. La edición consta de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

P R Ó L O G O

La administración pública como objeto, como disciplina y como práctica profesional parece seguir estando en el centro de una discusión muy rica, que lejos de impedir su desarrollo, ha nutrido una constante indagación histórica y teórica sobre su formación y naturaleza, así como la reflexión crítica acerca de su práctica. Un aspecto de suma importancia para el desarrollo de la disciplina y que no ha sido considerado muchas veces en este proceso, es el relativo a la enseñanza de la administración pública y la relación que ésta guarda con la teoría y con su práctica.

La formación de los administradores públicos profesionales, ocupa un lugar importante en la vasta obra de uno de los estudiosos de la disciplina que ha dado importantes aportaciones al conocimiento e investigación de la administración pública. Omar Guerrero, en esta investigación: **La Formación Profesional de Administradores Públicos en México**, recupera y refrenda la importancia del trabajo histórico para y en el estudio de los aspectos referidos a la disciplina, su investigación y enseñanza.

Bien se podría decir que contamos ahora, gracias a esta investigación, con un documento muy valioso que aporta no sólo cuantiosa información sobre los procesos formativos de los administradores públicos dentro de las instituciones de educación superior en nuestro país, sino también con elementos para el análisis de las condiciones institucionales y pedagógicas de esa formación.

Orientado el rumbo de la investigación hacia el propósito de brindar "luces sobre el futuro de la especialidad de administración pública", nuestro autor no centra únicamente su atención en los indiscutibles avances que se han dado en la discusión sobre las tendencias práctica y programática en la enseñanza de la disciplina, sino también a lo largo del trabajo deja que se hagan oír muchas voces de alerta sobre los no pocos problemas que la formación de los administradores públicos tiene y tendrá en función de variables tales como: -el campo profesional, -las condiciones del mercado laboral y, -los enfoques teóricos y prácticos por los que opten las instituciones de educación superior que imparten la carrera.

Tan importante es la consideración de estas variables, que el planteamiento de Omar Guerrero contempla la problemática de las instituciones de educación superior, su historia y las condiciones en que surge la carrera universitaria, que tiene como objeto fundamental la formación de profesionales en administración pública y la profesionalización de su enseñanza.

Hoy en día, la preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza e investigación en las instituciones de educación superior es un propósito formalmente reconocido, muy difundido y compartido por todas ellas; sin embargo, sus condiciones actuales y sus restricciones (que no son sólo en el orden financiero), nos hace pensar en la pertinencia de investigaciones como ésta, que trasciende el mero recuento de instituciones, programas, currícula, y períodos de surgimiento, sino que también destaca puntos importantes que esas casas de estudio tienen que considerar para estar en condiciones más serias y profesionales de generar un contexto y un “campo” institucional propicio para diseñar y operar programas académicos acordes a las circunstancias y demandas sociales, así como al desarrollo histórico, teórico, profesional y práctico de una disciplina.

El trabajo como toda investigación exploratoria aporta una serie de elementos, los cuales no se agotan en la lectura que su autor hace de los documentos que recopila, analiza e interpreta, máxime cuando como en este caso, la base del trabajo son en buena medida fuentes de primera mano. Antes bien, los materiales referidos son un valioso acervo para identificar y explorar nuevas líneas de investigación, o bien cubrir importantes ausencias de información, o la sistematización de ésta. En este sentido la investigación de Omar Guerrero parece lograr uno de los más caros anhelos expresados en cuanto congreso, encuentro o conferencia sobre el estudio, la enseñanza o la práctica profesional del administrador público se ha realizado, máxime aquellos que han tenido como divisa fundamental conocer el estado actual de uno o varios de esos aspectos en los centros formadores de educación superior en el país.

De su lectura se desprende que en el proceso de la investigación fueron determinantes no sólo las nociones que el autor demuestra sobre la temática fundamental del proyecto, sino el origen mismo de éste (solicitud expresa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-). Pero bien

podríamos reconocer uno más, y podemos llamar *el sello propio del autor*, cuya obra parece siempre estar guiada por el deseo de encontrar valiosos hallazgos y con ellos destacar la obra de otros estudiosos o personajes influyentes en el devenir del objeto que es motivo de la obra en turno; así, toca un lugar especial en esta investigación a los empeños constantes de don Lucio Mendieta y Núñez a quien el autor reconoce un papel protagónico en el curso que ha tomado la enseñanza de la materia en nuestro país, particularmente a partir de la experiencia en la Universidad Nacional Autónoma de México.

El intenso trabajo de recopilación, como ya se ha mencionado, es otra aportación digna de destacar, por su valor como fuente y base para impulsar otros estudios y profundizar en algunos aspectos sobre los que versa esta investigación. **La Formación Profesional de Administradores Públicos en México** no agota sus aportaciones en el estudio del objeto principal de la obra, antes bien abre horizontes de análisis en por lo menos dos líneas de sumo interés: - la importancia de la investigación en la enseñanza y práctica profesional de la administración pública; y -la importancia de estudios comparados de la disciplina, su enseñanza, su desarrollo teórico y su práctica en varios contextos nacionales. Sobra decir que éstos son resultados a los que no se podría arribar, o no podrían ser advertidos, sin trabajos de esta naturaleza.

El valor de este esfuerzo es mayor por el notable respaldo que representa la investigación histórica en que se funda, y que lo hace trascender el mero ejercicio de una recopilación de planes y programas de estudio (que en sí ya es muy valioso), pero parece que no podría ser de otra manera si nos atenemos a la *tradición investigativa* de nuestro autor; y aunque no se trata por supuesto de una evaluación curricular, los elementos que se ofrecen sí son claves para la realización de una empresa de esa naturaleza. He aquí otra línea para investigadores que optaran por continuar en esa vertiente ya vislumbrada en este libro.

Vertiente sumamente importante, tratándose, como es el caso, de la formación de profesionales en una disciplina, lo que ha llevado a Omar Guerrero a incorporar en un lugar destacado los elementos históricos de la enseñanza de la administración pública en las instituciones de educación superior que fueron analizadas y que conforman su universo de estudio. Así, la importancia de los

sujetos, los contextos y entornos histórico-institucionales, representan el marco, que junto con las corrientes teóricas que abordan a la administración pública como objeto de estudio, son el hilo conductor de nuestro autor al reflexionar en **La Formación Profesional de Administradores Públicos en México**, sobre el papel de los conceptos fundamentales, de las prácticas dominantes en la enseñanza, investigación y práctica profesional de la administración pública en nuestro país.

La investigación deja retos muy interesantes para el curso que habrán de seguir los estudios de la disciplina, para las propuestas futuras de programas académicos en universidades que pretendan ofrecer la carrera, para el egresado en la reflexión de su práctica profesional y por supuesto para los interesados en la materia.

La relevancia de la temática no se agota con esta investigación, de hecho no es tampoco el propósito del autor, antes bien, como ya se mencionó reiteradamente, la obra puede dar origen a otras líneas de investigación y continuar el sentido de este trabajo, que parte de una noción de la teoría, de la historia y de la práctica de la administración pública, para conjuntarla con la teoría, la historia y la práctica de su enseñanza.

Así las cosas, adentrarse en la lectura de este libro, es adentrarse en el resultado del trabajo de uno de los más destacados estudiosos de la administración pública, de un académico que ha hecho aportes muy importantes a la disciplina, a una disciplina que importa no sólo a los especialistas, a sus estudiosos o profesionales, la administración pública importa, por que impacta, a toda su sociedad. A la sociedad a la que se debe, más en los tiempos actuales en que el Estado y el entorno social sufren grandes transformaciones, por lo que también la práctica y la formación de los profesionales en administración pública tienen que incorporar significativos cambios cualitativos; por que hay cambios en la comunidad que obligan a cambiar al Estado, a través de su reforma, de su modernización o la fundación del nuevo Estado como sea, lo cierto es que la sociedad exige cambios a los cuales la administración pública no puede y *no debe* llegar con demora.

Debemos felicitarnos por la aparición de estudios como el presente. Es justo reconocer que **OMAR GUERRERO**, a quien profeso un profundo respeto y

gratitud, ha acertado plenamente en la oportunidad del mismo, lo que seguramente ayudará a otros investigadores, a tratar dos temas capitales que se desprenden de su trabajo: la selección de los servidores del Estado y la provisión de puestos de trabajo, esto es, el diseño de una auténtica política de formación de directivos para la administración pública, ausente todavía hoy entre nosotros.

Guillermo Haro Bélchez
Presidente del IAPEM

INTRODUCCIÓN

Durante los cuatro lustros dedicados a la enseñanza de la Administración Pública, pocas veces he tenido una satisfacción tan grande como la que disfruté con la preparación de este trabajo, que tan generosamente me solicitó originalmente el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, a mediados de 1990. Esta satisfacción tiene su fuente en el privilegio de haber visualizado a la situación actual de la carrera de Administración Pública, tal como es impartida en diversos establecimientos educativos del país, y desarrollar un diagnóstico curricular en una época de cambios mundiales y nacionales de gran envergadura. Si un propósito se ha planteado este trabajo, no es otro que su posible utilidad para ofrecer nuevas luces sobre el futuro de la especialidad de Administración Pública.

I

La educación superior en México ha tenido sensibles cambios a partir de la década de los años setenta, entre otros, el crecimiento de las escuelas particulares, la especialización de carreras profesionales dentro de las propias carreras, y la proliferación de nuevas profesiones en el nivel de licenciatura. El saldo de estas transformaciones es un mapa educativo muy complejo que rompió los antiguos patrones de desarrollo profesional bajo una línea básica, al mismo tiempo que el ejercicio de la autonomía universitaria propició una diversificación de profesiones cuyos planes de estudio fueron diseñados al tenor de las libertades académicas que se gozan en el país.

El efecto de estos procesos de cambio en la educación superior repercutió en la enseñanza de la Administración Pública, cuya impartición se había venido ofreciendo bajo el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública durante los años sesenta en los únicos planteles existentes: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana. Tiempo después, en las Universidades de Chihuahua y Baja California se inició la enseñanza profesional de la Administración Pública, optándose por una variación en el patrón señalado, ofreciéndose, en la primera, la Licenciatura en Administración Pública, y en la segunda, la Licenciatura en Administración Pública

y Ciencias Políticas. Las mutaciones en los títulos profesionales no eran meramente accidentales, sino la expresión de una estrategia curricular diversa que acentuaba el perfil profesional en la Administración Pública en Baja California, en tanto que en Chihuahua se proclamaba una carrera exclusiva en la especialidad, a pesar de que su pensum contenía asignaturas de ciencia política.

En realidad, la tendencia a la especialización y autonomía de la Administración Pública tenía como antecedente el plan de estudios de la FCPS de 1967, cuyo currícula se separó enteramente de ciencia política desde el primer semestre, aunque el título se mantuvo incólume: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. En contraste, en Baja California y Chihuahua se optó por una tácita expresión de autonomía de la especialidad plasmándola en el título profesional, aunque en grado diverso.

A finales de la década de los sesenta y principio de los setenta, se estableció la carrera en la Universidad de Tamaulipas, en las sedes de Ciudad Victoria y Nuevo Laredo. Su inauguración significó un nuevo progreso para la especialidad, pero también una modalidad que hizo más complejo el mapa curricular de la enseñanza de la Administración Pública, pues en ambos casos el espacio académico-administrativo fueron Facultades de Comercio y Administración. A esta fecha, las sedes naturales de la carrera habían sido las escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, o establecimientos de Administración Pública constituidos al efecto, compatibilizándose el *focus* y el *locus*, es decir, el enfoque y lugar de la problematización disciplinaria de la Administración Pública.

El *locus* primigenio eran las escuelas de Ciencias Políticas, debido a que el *focus* original procedía de la tradición intelectual de las propias Ciencias Políticas, introducidas en México por Lucio Mendieta y Núñez a partir de las tradiciones académicas de Francia, Inglaterra y Bélgica. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales encarnó la identificación de foco y lugar para la enseñanza de la Administración Pública, a imagen y semejanza de idéntica institución educativa existente en la Universidad de Lovaina, en Bélgica, donde se impartía una especialidad que sirvió de arquetipo a don Lucio para el diseño de la Licenciatura en Ciencias Administrativas y cuyo nacimiento se efectuó hasta 1958, bajo el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La implantación de la enseñanza de la Administración Pública en facultades donde se impartía la contaduría comercial y la administración privada disoció el *locus* y *focus*, haciendo más confuso el panorama curricular de la especialidad.

Otra tendencia, derivada de la segunda modalidad mencionada, tendió a situar a la enseñanza profesional de la Administración Pública en establecimientos de Administración, concebida con criterio generalista, donde aquélla convive con otras administraciones que son juzgadas como especializaciones del género: administración privada, administración agropecuaria y administración informática, por citar algunos casos. Esta diversificación de lugar ha significado un replanteamiento del foco hacia la administración privada, que ha provocado mayor desconcierto en el mapa curricular de la carrera en Administración Pública, cuyo perfil profesional se conserva como uno solo debido más al emparentamiento de los títulos profesionales, que a una estricta analogía de los planes de estudio de los diversos planteles donde se imparte.

II

Hoy en día, la especialidad es ofrecida bajo tres títulos profesionales: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, y Licenciado en Administración Pública. Dentro de la primera y segunda categorías existen modalidades manifiestas en dos nociones básicas: la idea del pensum como integridad de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, y la idea de su bifurcación curricular a partir de un tronco común o de concentraciones terminales en una y otra especialidades, pero bajo un único título profesional. Ambas modalidades representan organizaciones curriculares con variaciones sensibles, pues en el primer caso, el alumno estudia con peso idéntico a las Ciencias Políticas y la Administración Pública, y en el segundo opta por concentrarse en una o la otra, y tratándose de la opción de Administración Pública su noción curricular tiende a identificarse con la Licenciatura en Administración Pública.

Los establecimientos educativos que diseñaron bifurcaciones de las Ciencias Políticas y la Administración Pública mediante especializaciones, a partir del término de un tronco común o por medio de concentraciones terminales, han dado pie a la formación de dos carreras, de hecho, bajo el mismo título profesional, que

inclusive cuentan con su propia organización académico-administrativa. Pero más sensible fue la opción de separar a las Ciencias Políticas y la Administración Pública en el título profesional, ciñéndolo a la Administración Pública, que significó una modalidad variable del patrón del foco que es equivalente a otra modalidad nacida de la restricción del título a Ciencias Políticas, segregando a la Administración Pública. Existen planteles que ofrecen la Licenciatura en Ciencias Políticas, como la Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa, la Universidad Autónoma de Sinaloa, la Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. La presente investigación excluyó a las carreras que llevan este título por estar fuera de los propósitos originales del trabajo aquí presentado.

La carrera es impartida en las siguientes universidades públicas: UNAM (FCPS y Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán) y las Universidades de las siguientes entidades federativas: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Campeche, San Luis Potosí, Jalisco (Universidad de Guadalajara), Colima, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa (Universidad de Occidente), Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Es enseñada en dos establecimientos privados: Universidad Iberoamericana y Universidad del Noreste, en Coahuila, además de una asociación civil: El Colegio de México.

La complejidad del mapa curricular de la especialidad ha reclamado que, en aras de la comunicación con el lector, hagamos referencia a la carrera de Administración Pública para identificar, en una sola, a los tres títulos señalados, pero sin desatender las variaciones curriculares que implican no desconocer las alteraciones provocadas por el *locus* del caso y las nociones variables del *focus*, según lo hemos hecho notar.

III

Es sabido que todas las carreras universitarias son elegibles para el servicio público en México, pero también que no todas ellas constituyen recursos gerenciales para el sector público, como lo demandan los requerimientos de esta investigación, aun aquellas carreras cuyos perfiles profesionales puedan ser análogos o equivalentes a la carrera en Administración Pública. Ningún Gobierno moderno puede ni debe prescindir de los profesionales que forman sus

universidades para nutrir sus cuadros funcionariales, pues la especialización de funciones en la sociedad y el Estado es una demanda creciente, ya se trate de las ciencias físicas y biológicas, ya lo sea de las ciencias sociales, el arte y la cultura. Pero no todas las carreras representan las capacidades necesarias para administrar profesionalmente a la actividad gubernamental, para lo cual el Estado recluta especialistas en Administración Pública formados en las universidades o los prepara en sus propias escuelas profesionales. Esta es la regla en el mundo, incluso en Gran Bretaña, hasta hace poco renuente a la enseñanza universitaria de la Administración Pública.

Esa es la regla de oro en los países administrativamente desarrollados, donde normalmente existe la carrera administrativa. Hay una clara distinción entre la *carrera en Administración Pública* -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la *carrera administrativa* en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Civil* y en Francia *Función Pública*. La carrera en Administración Pública, es aquella que, amparada por títulos tales como Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, o Licenciado en Administración Pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico, sea de pre-grado o de pos-grado. La carrera administrativa, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.

La distinción anterior no significa una antinomia entre la Escuela Funcionarial en Administración Pública y el sistema universitario, sino solamente una distinción de índoless, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidades de interdependencia que nutre sus vinculaciones.

El empleo público mexicano tiene al Catálogo de Empleos del Gobierno de la República -del que consultamos la versión de agosto de 1990-, como espina dorsal de su estructuración laboral. Se trata de un documento con finalidades presupuestales, no para estructurar a la administración de personal, pues en su versión mexicana no representa una carrera administrativa de ningún modo. Aunque dicho Catálogo significa un mapa racional del perfil de los cargos de la Administración Pública Federal y de los requisitos formalmente exigidos, lo cierto es que su ingreso a ella obedece a un mercado laboral abierto, porque sólo en casos excepcionales -o muy especializados- se exige un título profesional específico, y esto no ocurre con títulos provenientes de la carrera en Administración Pública.

En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la Administración Pública, de modo que el Gobierno federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Esta situación es idéntica para carreras profesionales tales como Economía, Relaciones Internacionales y Sociología, así como Administración de Empresas. Esta última, fundada en las postimerías de los años cincuenta, se ha ido transformando siguiendo dos líneas curriculares: una, con la modificación del título en Administración, como género, pero entrañando varias especializaciones; otra, declarando explícitamente sus especializaciones, diversificándolas y ahondándolas cada vez más. Dentro del horizonte profesional diseñado se ha planteado una variedad de ámbitos ocupacionales, principalmente en la iniciativa privada, pero sin renunciar a ingresar al sector público. Sin embargo, su currícula no justifica esta generosidad de horizonte laboral, cuando menos en lo referente al sector público, pues sigue orientada a la administración privada. Su ingreso al empleo gubernamental ocurre, como cualquier otra profesión universitaria, bajo mercado laboral abierto.

A pesar de la inexistencia de una carrera administrativa en el sector público, los 21 planteles que imparten la carrera en administración pública ofrecen el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas: ellos forman recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el Gobierno de la República, de los estados y los municipios, requieren, pues su perfil profesional, su pensum y su organización académica, no tienen más finalidad que preparar administradores públicos. El hecho de que en México no exista la carrera administrativa no desmerece la

necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del Gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la Administración Pública mexicana y el interés del país.

IV

El fundamento curricular en las Ciencias Políticas, cuando la enseñanza de la Administración Pública fue implantada en México a finales de la década de los años cincuenta, era la naturalmente asequible por su legitimidad académica universal, por su fructífera experiencia educativa mundial y por su fuerte tradición arraigada en los países con mayor grado de modernización administrativa. Los establecimientos educativos que sirvieron de modelo se habían caracterizado por una larga experiencia en la enseñanza de la Administración Pública y representaban una de las dos modalidades más viables para las condiciones vigentes entonces en el país. La otra modalidad era las escuelas profesionales gubernamentales creadas para posgraduados o para impartir educación continua. Sin embargo, ambas eran ramas del mismo tronco, frutos de la misma tradición educativa, lo que hizo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales un producto más de esta ancestral tradición universal.

Entre las ciencias sociales, la Administración Pública fue la más tempranamente susceptible de profesionalización y enseñanza para la formación de especialistas. Este trascendental ejercicio académico dio inicio en 1727 dentro de las universidades alemanas de Halle y Frankfurt del Oder, y tenía como finalidad superar las limitaciones de la formación jurídica de los funcionarios prusianos, por medio de una carrera universitaria totalmente nueva: *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*, destinada a su preparación dentro de las no menos novedosas disciplinas conocidas como *ciencias camerales*. Los profesores, los profesionales y los alumnos eran llamados *cameralistas*, y todos ellos demostraron que, por conducto de la formación universitaria, se podía elevar la calidad de desempeño de los funcionarios y su repercusión visible fue la elevación de Prusia entre las grandes potencias de la Europa de su época.

Esta rica experiencia docente pronto se difundió por todos los principados alemanes, creándose carreras similares en Leipzig, Jena, Rilten, Gotinga, Leutern,

Tubinga y otras universidades, extendiéndose asimismo hacia Viena, y Uppsala, en Suecia.

Necesidades similares inspiraron respuestas equivalentes: en Francia se había constituido la Academia Política (1712-1719) para la formación del servicio exterior, cuyos planes de estudio combinaban la enseñanza de la política y la Administración Pública, además de conocimientos especializados en actividades diplomáticas y consulares. Tiempo después, en España un distinguido personaje de la época, de apellido Arriquibar, redactó un proyecto de un Seminario Político destinado a la formación de los funcionarios públicos donde se les prepararía en derecho público, economía, industria, comercio y relaciones exteriores, pero que no prosperó. Sin embargo, sobre este camino fue posible retomar una idea similar al proyecto de Arriquibar y dar pie en 1842 a la Escuela Especial de Administración, que situó a España entre los países pioneros en la enseñanza de la Administración Pública en la época moderna. En esta Escuela impartió sus lecciones don José Posada de Herrera, uno de los primeros catedráticos en Administración Pública tal como la conocemos hoy en día.

En Francia, las experiencias académicas para la formación de administradores públicos no cesaron y en 1815 el conde D'Herbouville preparó un proyecto de Escuela de Administración para la formación de administradores y diplomáticos, pero que tampoco fructificó; seguido en 1843 por otro proyecto elaborado por Edouard Laboaye con base en su experiencia educativa en Alemania. La ocasión fue más propicia posteriormente, cuando Georges Cuvier, distinguido hombre de ciencia, la pudo fundar bajo un esquema curricular muy parecido. La Escuela de Administración (1848-1851) estuvo inspirada en la tradición cameralista germánica, abrevada por Cuvier cuando era becario en la Universidad de Stuttgart. Las crisis internas de Francia y las guerras de la época impidieron el desenvolvimiento de la enseñanza de la Administración Pública bajo estos patrones y gradualmente fue subsumida en el derecho administrativo, y situada en las facultades de ciencias jurídicas.

En 1871, con un nuevo impulso, académicos franceses iniciaron una experiencia fuera de las escuelas de derecho y establecieron a la Escuela Libre de Ciencias Políticas, que aun siendo una institución privada, el papel que cumplió fue preparar a los funcionarios públicos del país. Una vez concluida la Segunda

Guerra Mundial, esta Escuela fue asumida por la Universidad de París y convertida en el hoy Instituto de Estudios Políticos; aunque ha dejado de ser un establecimiento para la formación de funcionarios públicos, sigue siendo su principal semillero. La preparación de estos servidores pasó a la Escuela Nacional de Administración (ENA), establecida en 1945, cuyo patrón curricular fue inspirado en la Escuela de Administración de 1848. Con la ENA se reinició la tradición histórica fundada en las ciencias camerales germánicas, pero su trascendencia docente no culminó con ella, sino con la no menos conspicua Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, creada en Alemania dentro de la zona de ocupación francesa e inspirada en la ENA.

En otras partes del mundo la promoción de la enseñanza de la Administración Pública se difundió vigorosamente. En Gran Bretaña fue fundada la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres en 1895, también por particulares, para la enseñanza de la economía, geografía, artes, historia, sociología, antropología y Administración Pública. Sus elevados rendimientos favorecieron su incorporación al sector público educativo en 1900. Un poco antes, en 1892, había sido creada la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Lovaina, con la finalidad de formar en ella a los funcionarios públicos de Bélgica. En los Estados Unidos la doble influencia de los proyectos de servicio civil y la consolidación de la ciencia política en las universidades, favoreció la incorporación de la enseñanza de la Administración Pública en estas últimas y propició que este país, hoy en día, sea uno de los que más han contribuido a su desarrollo docente.

Actualmente la enseñanza de la Administración Pública, como advertimos, se efectúa por medio de dos modalidades: las universidades y las escuelas profesionales, estas últimas representadas principalmente por la ENA y su análoga de Spira. México es tributario de la primera modalidad, la enseñanza de la Administración Pública se realiza fundamentalmente en sus universidades, pero el Instituto Nacional de Administración Pública tiende a representar cada vez con más vigor la segunda tendencia. Nuestro país, es por ambas vías usufructuario de la misma tradición de la enseñanza de la Administración Pública tal como, de modo tan abreviado, hemos reseñado aquí. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales fue inspirada en el Instituto de Estudios Políticos de París, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de Lovaina, instituciones muy destacadas en el cultivo docente

de la especialidad. En este sentido, como lo advertimos, aquel plantel es heredero de la tradición en Ciencias Políticas que ha imperado por más de dos siglos y de cuyas filas han egresado los más aptos administradores públicos profesionales del mundo moderno.

V

Una investigación de esta índole no puede ser efectuada sin el apoyo de muchas personas e instituciones. Los requerimientos de información constantemente renovada exige la asistencia de quienes la poseen y la procesan en su quehacer cotidiano. Manifiesto mi más amplio agradecimiento a las siguientes personas e instituciones, cuya generosidad posibilitó el acceso a buena parte de la documentación que sustentó este trabajo: mi reconocimiento a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principalmente a la Maestra Beatriz Anzaldo, al Maestro Rafael Santoyo, al Licenciado Herculano Díaz y al Licenciado Mario Yacahua, por su gentil aporte informativo proveniente del Centro de Documentación y de la Biblioteca de dicha institución. A los profesores Antonio Rodríguez Carrión (Universidad Autónoma de Chihuahua), María del Carmen Pardo (El Colegio de México), Areli Gálvez (Universidad Autónoma de Morelos), Graziella Sánchez Mota (Universidad Autónoma de Baja California Sur), Jorge Arce Vargas (Universidad Autónoma de Hidalgo) y Erika Döring (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM); y José Juan Sánchez, Fernando Campos y Gerardo Rodríguez (egresados de la Maestría en Administración Pública de la misma Facultad), Ignacio Lozano (Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública), Lourdes Moreno y Oscar Dimas González. A todos ellos mi mayor agradecimiento por su colaboración.

Una especial expresión de aprecio a Francisco José Díaz Casillas, Carlos Fontes, Roberto Castellanos, Vinicio Gallardo y Ricardo Uvalle Berrones, por su gentil apoyo, tanto para la compilación documental, como por su colaboración en la revisión del manuscrito. Como siempre, mi mayor y más respetuoso reconocimiento a mi dilecto amigo, Javier Muñoz Quiroga, por su gran apoyo en la corrección del manuscrito de esta obra.

Un reconocimiento muy sentido al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, particularmente al Doctor Bernardo Kliksberg y la Doctora Ana Brouwer de Du Bois, por la confianza otorgada a mi persona para efectuar este trascendental proyecto de estudio; y al Doctor Carlos Blanco por haber autorizado la publicación de esta obra.

Gracias a mi esposa Rita García de Guerrero por su infinita comprensión y apoyo, para quien resta tiempo a la vida familiar, para dárselo a la academia.

VI

Esta investigación fue concluida a finales de 1990 y su propósito, como lo hemos advertido, fue la elaboración de un diagnóstico sobre la formación de recursos gerenciales para el sector público en México. Como producto sucedáneo, y con base en las recomendaciones emanadas del diagnóstico, este trabajo se unió a otros similares preparados en Argentina, Brasil, Perú y Costa Rica. Con ellos, la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP) promovió un conjunto de acciones destinadas a la modernización de los planes de estudio para la formación de gerentes públicos en la Región, destacando las siguientes:

- a) Taller de Expertos en modernización curricular, realizado en Santafé de Bogotá, Colombia, en octubre de 1991;
- b) Reuniones y trabajos de innovación de los métodos de enseñanza en Administración Pública;
- c) Cursos de formación de profesores, especialmente en Políticas Públicas y Gerencia Social;
- d) Preparación de programas de estudio y paquetes didácticos;
- e) Misión de patrocinio de los trabajos de la Red, para el mejoramiento curricular y pedagógico de la formación de recursos gerenciales para el sector público, en diversas instituciones académicas en Argentina,

Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Venezuela.

Una vez que todas estas acciones han tenido un punto general de término, y ahora se explayan para favorecer a otros países -como en Uruguay, cuyo Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, que ha sido apoyado en la preparación de dos programas de enseñanza de posgrado-, se consideró conveniente la publicación de esta investigación para auspiciar una mayor irradiación en México e Iberoamérica en general, de los resultados obtenidos por la RIGEP y servir para trabajos futuros de modernización curricular en Administración Pública.

Para conseguir este propósito, realizamos la actualización del trabajo en consonancia con el estado de la formación profesional de administradores públicos en México, pues la dinámica educativa en el país ha producido rápidos e importantes cambios. La trascendencia de estos cambios ha tenido un eco muy significativo en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, cuyo interés por el fomento de la Administración Pública constituye una de sus vocaciones principales. Gracias a la magnífica disposición del Dr. Guillermo Haro Bélchez, Presidente del Instituto, es posible la publicación de esta obra, por lo cual le tributo mi mayor gratitud. El CLAD, por su parte, ha autorizado generosamente esta edición conjunta, a la cual se sumó la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Aunque la obra ha sido modificada por la actualización referida, conserva en calidad y cantidad su objeto y contenido, tal como se ideó en su origen. Pensamos que ayer, como hoy, su utilidad es la misma: colaborar en la iluminación del camino que lleve a la modernización curricular de los programas de formación profesional en Administración Pública en México.

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México
Enero de 1995

CAPÍTULO I

PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO

1.	En una "Selva Semántica y Jurídica"	1
A.	El Catálogo de Empleos de la Federación	3
B.	Clasificación de los Trabajadores Públicos	5
2.	Evolución del Empleo Público de 1930 a 1993	10

CAPÍTULO I

PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO

Ninguna carrera en Administración Pública puede estar divorciada de la estructura ocupacional del país y mucho menos del empleo público que es provisto por las dependencias gubernamentales. Por lo tanto, aquí haremos un estudio comparado entre el empleo público y la profesión en Administración Pública en México, en dos etapas: primero se hará un análisis sucinto de la evolución y situación actual del empleo público, después una relación entre este último y aquella profesión. El propósito consiste en analizar el grado de disociación entre el empleo público y la profesión en Administración Pública, con referencia precisa a la inserción, extensión y utilidad posible de esta carrera dentro de él. Haremos básicamente un examen del empleo público generado por el Gobierno federal, sólo invocando a los gobiernos estatal y municipal según el caso.

1. En una "Selva Semántica y Jurídica"

La hipótesis de partida es que existe una disociación tácita entre el empleo público y la carrera en Administración Pública, que ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa. Esta disociación obedece a diversos factores, tales como ausencia de la carrera administrativa, un reclutamiento por vías patrimoniales, la debilidad de voluntad política para favorecer una racionalización del ingreso al empleo y otros similares. Uno de los factores que obstruyen prominentemente es la confusa organización de la administración de personal del Gobierno federal, plagada de indefiniciones y de abundancia legislativa, muchas veces superpuesta y contradictoria. En suma: a la ausencia de la carrera administrativa hay que añadir la desestructuración de la administración

de personal del Gobierno federal, cuya adecuada organización podría paliar tal inexistencia.¹

Esta confusión, que eleva obstáculos ante la buena marcha de la administración de personal, es un gran óbice para el reclutamiento de profesionales en Administración Pública por las siguientes causas:

1. Impresiones semánticas: a) confusión de categorías de empleo, tales como las de "supernumerario" y "de confianza", y b) la indefinición de nociones tales como "plaza", "puesto" y "cargo", frecuentemente confundidas;
2. Complicaciones jurídicas: a) dependencias de la administración pública central que son regidas por disposiciones diversas y particulares, como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores lo hace por un reglamento exclusivo; b) entidades del llamado sector "paraestatal" que, igual que las anteriores, funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con un reglamento propio.

Esto ha sido denominado por el especialista precitado, como la "selva semántica y jurídica" que dificulta la configuración de una administración de personal general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo, que se refiere al interior laboral de la Administración Pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Dentro de estos compartimientos-estancos que subsisten como rémoras en una

¹ Miguel Duhalt Kraus. **Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1977. No pretendemos ahondar demasiado en los temas de este apartado, lo cual hace suficientemente esta notable obra, sino únicamente discernir sobre las deficiencias de la administración de personal como un óbice de la profesionalización del servidor público.

administración de personal que aún no se moderniza, la disposición legal más genérica es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A. El Catálogo de Empleos de la Federación

Dentro de esta "selva semántica y jurídica", se elevaba como uno de los grandes problemas el Catálogo de Empleos de la Federación -actualizado anualmente-, cuya versión de 1976 fue descalificada por los especialistas por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la Administración Pública. El Catálogo evidenciaba deficiencias tales como la confusión entre unidad de trabajo y trabajador, cuando un documento tal, como lo exigen los canones de la administración de personal -y sus cultivadores-, debe ser la base de esta misma administración para ofrecer su objeto fundamental: clasificaciones unívocas y claras para el desempeño en la selección, contratación, capacitación y desarrollo de los trabajadores del Estado.

Una de las deficiencias notorias del Catálogo de Empleos de la Federación consiste en la ausencia de definiciones básicas, tales como "puesto" y "plaza", que frecuentemente se confunden y sobreponen. La deficiencia es inherente al Catálogo mismo porque está formulado como una parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas finalidades se orientan por asuntos presupuestales, no por los inherentes a la administración de personal. Tal como se elaboró, su proyección es la de agrupar funciones afines para hacerlas conciliables con las políticas de remuneración; es decir, sirve para la evaluación de puestos. Si el objeto del Catálogo es clasificar empleos, según reza su título, la manera en que lo hace es parcial y confusa.

Un Catálogo debe fungir como agrupación piramidal de empleos que, de la base a la cima, forme capas sucesivas en degradación de aquéllos en favor de la abstracción. La capa fundamental es la "categoría", a la que siguen ascendentemente la "clase", el "subgrupo" y el "grupo". He aquí, como ejemplo, el Catálogo de Empleos de 1976, fiel representante de la "selva semántica":

CUADRO 1

CATÁLOGO DE EMPLEOS DE LA FEDERACIÓN 1976

Grupos
1. Administrativo
2. Profesional
3. Judicial
4. Especialista
5. Obrero
6. Personal de educación pública
7. Diversas enseñanzas
8. Servicio exterior
9. Personal del servicio exterior
10. Servicio auxiliar
11-19. Personal militar, de marina y obreros de diversas índole.
TOTAL
45 grupos

Fuente: Duhalt Kraus, obra citada.

Así pues, un Catálogo debe ser una guía segura para emparentar al empleo público y la carrera en Administración Pública, pero el de 1976 no lo fue, aunque algunos grupos enuncien algún modo de integración, como el "Administrativo" y el "Profesional". Una descripción adecuada de ambos grupos sería un estimulante para el diseño de un plan de estudios en esta profesión, porque explayaría claramente una demanda de empleo clasificada y unívoca, y las universidades podrían formular las asignaturas, prácticas, talleres, métodos de enseñanza y bibliografías adecuadamente.

Por ejemplo, veamos al Grupo Administrativo, que según el Catálogo citado se refiere a los servidores públicos que planean, dirigen y ejecutan los programas de trabajo del Estado, para desarrollar su función de poder público.² Este Grupo

² Este problema ya había sido detectado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que advirtió que dicho Catálogo había recibido modificaciones positivas, pero que aún inducía a la confusión en lo relativo a la identificación del contenido y responsabilidades del trabajo en distintos puestos. **Bases para el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal: 1972-1976.** México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

aparenta ser el campo laboral obvio para el profesional en Administración Pública, en abstracto, pero no lo es, porque no clasifica empleos sino a trabajadores, lo que muestra un defecto más de los que hemos anunciado.

B. Clasificación de los Trabajadores Pùblicos

Una de sus clasificaciones más confusas es, sin embargo, la que existe entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. Los primeros se caracterizan porque: 1) su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial; 2) por la naturaleza de sus funciones, y 3) por el órgano de adscripción. Los segundos, en contraste, simplemente son aquellos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías de aquella Ley se refiere a trabajadores inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que tienden a identificarse con los de confianza, también corresponden a una subcategoría de los trabajadores de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva.

La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de trabajadores: a) de base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo, y b) los de confianza y amovibles, quienes carecen de ello.

Los trabajadores de base siguen una especie de *cursos honorem*, son usufructuarios de un "servicio civil de carrera" *sui generis*, pero extraordinariamente modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De este modo, la inamovilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya amovilidad es riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado.

La distinción entre base y confianza ha servido también, dentro de prácticas establecidas, más que a marcos legales, para distinguir entre servidores públicos con autoridad y sin autoridad. Tal como se destaca en una **Memoria** gubernamental preparada en 1967, en paralelo a la tendencia formativa de una carrera administrativa para los empleados de base, se formó un grupo de trabajadores de confianza que nutre el cuadro de supervisores, directores y ejecutivos de la Administración Pública.³ La **Memoria** fue, pues, una declaratoria sintética de las líneas concretas seguidas por la administración de personal que ha servido de base a otra distinción, no menos consuetudinaria y convencional, que separa a empleados y funcionarios, pero que en la legislación están identificados. La doctrina administrativa mexicana señala para los segundos los siguientes rasgos: a) función determinada por ley; b) poderes inherentes a la función ejecutada; c) voluntad de acción que trasciende como voluntad superior de Estado, dentro de los límites de sus facultades; d) participación en la formación de la voluntad política; e) representatividad ante el pueblo. En contraste, los empleados: a) cumplen tareas asignadas por su jefe inmediato o por los manuales internos; b) no tienen poderes inherentes a su función; c) no participan en la formación de la voluntad política, d) no tienen representatividad ante el pueblo.⁴

Tal como se puede observar, la formalización de estas distinciones podrían contribuir a uniformar y regularizar a la administración de personal, y sentar bases de una demanda racional, medida y ordenada de los profesionales universitarios en Administración Pública. Pero, en tanto no se distinga entre empleados, funcionarios, servidores públicos, trabajadores del Gobierno, administradores públicos, y otras fórmulas similares, poco mejorará una Administración Pública carente de profesionalización precisada bajo un Catálogo claro y unívoco.

Destaca sin duda el requerimiento deseable de la carrera administrativa, que suprime a la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas

³ Comisión de Administración Pública. **Informe sobre la reforma de la Administración Pública mexicana**. México, Presidencia de la República. 1977. p.47.

⁴ Duhalt Kraus, obra citada, pp. 82-83.

a la profesionalización. La Comisión antes mencionada, aludía una tendencia hacia la ampliación del servicio civil que, sin embargo, no prosperó. Fue ésta una oportunidad dorada que se perdió, porque su **Informe** consistió en un ejercicio de autocritica sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente. Uno de sus logros fue un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa que se extendió hasta 1982 y propició la transformación progresiva de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Possiblemente, las respuestas a estos alcances tan cortos haya que buscarlas en un Estado de bienestar en crecimiento, que absorbía sin discriminación a todas las profesiones, antiguas y modernas, sin necesidad de transformar su obsoleto concepto de Catálogo de Empleos.

Aquí sólo hemos efectuado un ejercicio comparativo entre el perfil del empleo público y la carrera que, por su naturaleza y objeto, le está formalmente más próxima: la profesión en Administración Pública. Qué decir de otras más alejadas al perfil laboral público referido, sumido en la confusión. El Catálogo de Empleos de 1976 o cualquier otro actualizado y aun mejorado al máximo, tampoco será un vehículo adecuado de reclutamiento de personal, porque en el fondo el Catálogo no es la causa de la confusión, sino su manifestación gráfica. Sin soslayar cualquier mejoría con respecto a la administración de personal, no deja de verse, sin embargo, que el problema consiste en el *modus vivendi* de un sistema de empleo público muy rezagado, que no corresponde a los progresos del presente.

Ninguna carrera universitaria que ponga sus anhelos laborales en el servicio público podrá progresar ni consolidarse, sin una transformación de las reglas presentes que rigen a la administración de personal del sector público.

La actualización anual no ha sido garantía del mejoramiento del Catálogo de Empleos y es así porque su función básica es presupuestal, no de organización de la administración de personal; pero aquella función parece que tampoco la estaba efectuando satisfactoriamente. La alternativa fue su conversión en el Catálogo de Puestos General y Catálogo de Puestos Institucionales a partir de 1982, para viabilizar escalafones intercomunicados y posibilitar la formación del servicio civil de carrera. Esta labor ha consistido en la homologación y compactación de 200 mil puestos en catálogos clasificados en grupos, ramas y

puestos, con base en un modelo escalafonario. Es un progreso clasificatorio que ha mejorado la definición de los puestos por medio de la descripción de sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y valuación por puntos.⁵ Aunque las finalidades siguen siendo presupuestales, no debemos soslayar una mejoría en la administración de personal, que es patente.

Para tener una idea más precisa de esta innovación, revisamos el Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal, vigente en 1990, un instrumento de trabajo que utiliza esta dependencia y que consiste en un documento cuyo formato configura cuadros que contienen cuatro encabezados: Denominación, Código de Puesto, Nivel Salarial y Tabulador. La denominación se refiere a "Abogado", "Proyectista", "Psicólogo" y "Microfilmador", además de: "Administrador", "Administrador de Mercados Públicos", entre otros administradores.⁶ No sabemos cuándo, esta vía gradual y pausada pueda ofrecer la posibilidad de una carrera administrativa, tan necesaria en México, pero es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dedicada al Servicio Civil.⁷

El prospecto administrativo de esta dependencia será posible si se le añade un ingrediente político fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio público. Hay que agregar que el proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido como "sistema de empleo", por estar fundado en la noción de "puesto de trabajo", esto es: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto, pues no es otra la noción de

⁵ Salvador Yáñez y Valentín Yáñez. **Las remuneraciones a los servidores públicos en México.** México, UNAM. 1986. pp. 62-74.

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. **Catálogo institucional de puestos del Departamento del Distrito Federal.** México, agosto de 1990.

⁷ Guillermo Haro Bélichez. "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público". **Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.** Año II, número 8. Abril-Junio 1990. pp. 67-91.

los catálogos mencionados. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionales entre los sectores público y privado. México no cuenta con condiciones laborales de este género y sin embargo el sistema de empleo ha sido el patrón administrativo que ha regido al personal de confianza, aunque su aplicación no ha sido plena.

El proyecto de servicio civil mencionado se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los Catálogos. En este caso, como advertimos, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere de tres elementos no visibles en aquel proyecto: estatuto, carrera y cuerpos de funcionarios, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así, aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.

México, no obstante, tampoco sigue las líneas básicas del sistema de empleo para la administración del personal de confianza, cuyas características más señaladas son el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso. En su lugar se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.⁸

⁸ La falta de experiencia previa y examen de ingreso se ha traducido en uno de los ingredientes que más han contribuido al amateurismo en el servicio público. Al respecto, Guillermo Haro Bélchez comenta que "no obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella". *Ibid*, p.79.

En suma: la administración de personal en México refleja un horizonte laboral intrascendente para los servidores públicos de base, cuyo proyecto de desarrollo futuro se basa esencialmente en el sistema de empleo el cual, aplicado al personal de confianza, se ha hecho defectuoso y parcial. Se antoja una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

En las páginas siguientes observaremos el efecto causado por la defectuosa organización del servicio público, examinando la evolución del empleo público y su relación con la profesionalización.

2. Evolución del Empleo Público de 1930 a 1993

La confusión semántica antes examinada impide identificar unívocamente al trabajador de la Administración Pública, al que indistintamente se le conoce como empleado, administrador público, funcionario y servidor público. Ultimamente se le agrega bajo la denominación conjunta de "recursos humanos" del Gobierno. Dentro de un proyecto de modernización de la Administración Pública será indispensable arribar a denominaciones unívocas, pues ello posibilitará una oferta más precisa de las instituciones que forman administradores públicos. Estas variaciones semánticas son perceptibles en los diversos censos de servidores públicos que se han efectuado en el México moderno; a saber: 1930 y 1975. Descontamos, por situarse fuera de tema, el primer censo de funcionarios públicos de que se tiene noticia, levantado por el virrey de la Nueva España, segundo conde de Revillagigedo, que fue realizado en el invierno de 1789-90, y el cual nos habla del desarrollo alcanzado por la administración virreinal, organizada con base en una carrera administrativa.⁹

⁹ Localizamos a este notable documento en el Archivo General de la Nación, sin título, y consta de un conjunto de informes dirigidos a Revillagigedo por los titulares de los diferentes órganos de la administración virreinal. Le denominamos convencionalmente como **Censo de funcionarios públicos del Virreinato**. México, Archivo General de la Nación. Ramo de historia, volumen 159. 1789-1790.

Precisamente ligado a la inminencia del servicio civil de carrera, que consistió en un Acuerdo presidencial de efímera vida, en 1930 se levantó el primer censo moderno de servidores públicos. En él ya se manifiesta la diferencia entre funcionario y empleado, según su título, y da una idea muy aproximada de la profesionalización alcanzada en la Administración Pública mexicana hasta entonces.¹⁰

CUADRO 2

CENSO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS 1930

Población	Servidores Públicos			Población	
	Total	Hombres	Mujeres	% Servidores	Sostenida x Empleados
16,552,722	159,253	130,912	28,341	1 %	5 %

FUENTE: Rodolfo Flores Talavera. "Méjico y su población". **Censo de funcionarios y empleados públicos de noviembre 30 de 1930.**

El Censo evidenció los progresos materiales e intelectuales alcanzados por el país, que se comenzaban a visualizar en la gradual profesionalización de la Administración Pública, la cual había alcanzado ya un fuerte incremento en el número de servidores: 159,253, dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3% eran profesionistas (4.6% hombres y 1.7% mujeres), con la anotación relevante de que, de estos profesionistas, 14,397 consistían en educadores. Desde entonces a la fecha, el servicio público ha tenido en estos servidores a la mayoría de sus trabajadores. La importancia del empleo público ya era evidente, pues el 1% de la población laboraba para el Gobierno y el 5% de los mexicanos eran sostenidos con los sueldos devengados por los servidores públicos. Ahora observemos su distribución:

¹⁰ Dirección General de Estadística. **Censo de funcionarios y empleados públicos de noviembre 30 de 1930.** México, Secretaría de la Economía Nacional. 1934. El universo censal excluyó a militares, obreros y empleados de carácter accidental o transitorio.

CUADRO 3

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS POR ESFERA DE GOBIERNO 1930

Gobiernos	Servidores	Gobiernos (**)	Servidores
Federal	48,730	Poderes Ejecutivos	90,573
Estatales	50,295	Poderes Legislativos	1,009
Municipales	55,955	Poderes Judiciales	7,155
Instituciones autónomas (*)	4,273		
TOTAL.....	159,253	TOTAL.....	98,737

(*) Hoy se denominan organismos descentralizados.

(**) Suma a los poderes federales y poderes estatales. Excluye a servidores municipales y de las instituciones autónomas.

FUENTE: anterior.

Uno de los signos destacables de la evolución del empleo público, además de los anotados, es el equilibrio entre las distintas esferas del Gobierno mexicano organizado bajo el régimen federal. Aun, a sabiendas que no se consideró a los miembros de las fuerzas armadas que dependen del Gobierno federal, es de suyo significativo que del total de servidores públicos la mayoría fueran trabajadores municipales: 55,955, y que enseguida se contaba a los servidores estatales: 50,295. Para la población referida y el total de servidores del país, unos cuantos miles de servidores es de suyo significativo. Por su parte, el Gobierno federal sumaba 48,730 trabajadores. Dicho de otro modo, en 1930 existía un desarrollo en equilibrio de los diversos gobiernos que integraban al régimen federal mexicano.

Hay, asimismo, evidencias del desenvolvimiento en ciernes de un juvenil sector de entidades descentralizadas, de las cuales el **Censo** sólo consigna a tres, pero cuyo número total de trabajadores apenas suma 6,865. Este era un progreso, aunque en el **Censo** se dejó de considerar a otras instituciones autónomas (o similares) que los gobiernos de la Revolución habían creado: Comisión Reguladora del Henequén (1918), Instituto Geológico y Compañía Naviera Mexicana (1923), Comisión Nacional Bancaria (1924), Junta Nacional de Caminos (1925), Banco de

Méjico (1925), Banco del Trabajo (1930) y Comisión Nacional de Moneda (1930).¹¹ No sería difícil que problemas de conceptuación de estos organismos como parte de la Administración Pública, pudieran haber inhibido cualquier proyecto de inclusión al **Censo**, con la virtual excepción de los bancarios. En todo caso, a pesar de esta omisión, otras fuentes nos muestran la expansión primordial de esta fuente de empleo público que llegaría a ser tan importante.

El Gobierno federal no fue menos generoso como fuente de trabajo, preferentemente el ofrecido a los profesionales egresados de las instituciones de enseñanza, según lo hace constar los datos siguientes:

CUADRO 4

SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DEL GOBIERNO FEDERAL 1930

Gobierno Federal	Servidores Públicos	Con Profesión
Cámara de Diputados	457	50
Cámara de Senadores	135	14
Presidencia de la República	212	3
Talleres Gráficos de la Nación	316	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	387	104
Secretaría de Gobernación	315	13
S. Relaciones Exteriores	457	73
S. Hacienda y Crédito Público	2,876	163
S. Agricultura y Fomento	1,229	257
S. Comunicaciones y Obras Públicas	2,737	191
S. Industria, Comercio y Trabajo	1,300	195
S. Educación Pública	6,342	415
Departamento de Salubridad	1,097	341
D. Contraloría	1,097	55
D. Estadística Nacional	809	77
D. Establecimientos Febris	1,563	58
Procuraduría General de la República	185	32
Gobierno del Distrito Federal	14,859	759
TOTAL.....	36,859.....	2,803

FUENTE: anterior.

¹¹ Omar Guerrero. **El estado y la administración pública en México.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1990. pp.521-528.

La profesionalización general de la Administración Pública, es decir, la nutrición profesional que no se restringe a los administradores públicos de procedencia universitaria, deja verse con transparencia. Hay que anotar, sin embargo, que la profesionalización es compañera de un proceso más general que consiste en la expansión del servicio público. También destacan las tendencias que imperarán, hasta nuestros días, como el crecimiento más rápido y vigoroso en las nuevas dependencias de la Administración Pública federal, principalmente la Secretaría de Educación Pública y sus 6,342 servidores civiles -que parecen sólo agrupar a parte del profesorado-, y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con 2,737. De las dependencias antiguas, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestaba un fuerte contingente de trabajadores: 2,876. Hay que anotar que esta última fue creada en 1821, en tanto que la de Obras Públicas lo fue a finales del siglo pasado y la de Educación Pública en 1921. Nótese, igualmente, que la administración del Distrito Federal anunciaba un crecimiento notable con sus 14,859 servidores. El equilibrio funcionarial mantenido en 1930 entre los ámbitos de Gobierno federal, estatal y municipal, estaba por romperse.

Finalmente debemos consignar los progresos del que después se denominaría sector "paraestatal" y que el Censo de 1930 sólo comprendió en tres de sus ejemplares, aunque muy conspicuos:

CUADRO 5

SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES AUTÓNOMAS 1930

Institución	Servidores Públicos
Universidad Nacional Autónoma de México	2,436
Beneficencia Pública	4,196
Dirección de Pensiones Civiles de Retiro	233
TOTAL.....	6,865

FUENTE: anterior.

La aparición de estas instituciones indica también cierta dosis de modernización administrativa, al tenor de su tiempo, pues el desarrollo de los servicios que prestaban: educación, asistencia social y protección a los trabajadores públicos, ya eran signos inequívocos del progreso del Estado benefactor diseñado en la Constitución de 1917, toda vez que este tipo de Estado fue la forma política más avanzada, hasta nuestros días.

Aquí interesa destacar el grado de profesionalización alcanzado y un buen indicio es el nivel escolar de los servidores públicos.

CUADRO 6

PORCENTAJE DE NIVEL EDUCATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 1930

Nivel Educativo	%
Sin instrucción	10.03
Primaria	60.63
Secundaria	10.24
Preparatoria	6.75
Técnica industrial	0.42
Profesional	11.95

FUENTE: anterior.

Las cifras son elocuentes: para beneficio del servicio público, el 60% de sus miembros cuentan con primaria concluida y sólo el 10.03 es analfabeto. La profesionalización, sin embargo, no alcanza a cubrir muchas labores que una sociedad en proceso de crecimiento reclama como tareas de especialistas, pues únicamente el 12% de los trabajadores cuenta con carrera profesional. No sabemos, sin embargo, cuáles son estas profesiones, pues no constan en el **Censo**, de modo que sólo podemos inferir a profesiones probables según el ramo administrativo de desempeño. Por ejemplo, en la añeja Secretaría de Hacienda -una de las menos profesionalizadas- seguramente sus 163 profesionistas eran mayoritariamente contadores públicos. La ancestral Escuela Superior de Comercio y Administración, fundada el siglo pasado, había estado nutriendo preferentemente

con sus profesionales a las filas de la Secretaría. En contraste, la Secretaría de Agricultura y Fomento -fundada en 1853- tenía menos servidores: 1,229, pero más profesionales en términos absolutos y relativos: 257. Y de éstos, muy probablemente muchos eran ingenieros de diversas especialidades. Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, tampoco muy profesionalizada, y que del total de sus 2,737 servidores, 191 eran profesionales, seguramente también en su mayoría ingenieros.

No sabemos, porqué no hay cifras al respecto, cuál fue el grado de incorporación de las nuevas profesiones en el principio del siglo y cuál fue el ingreso de carreras especializadas en Administración Pública, particularmente las profesiones de Perito Empleado de la Administración Pública (1905-¿1917?) y Aspirante a la Carrera Consular, establecidas en la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA); así como la de Contador Fiscal establecida en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que estuvo vigente de 1920 a 1929, sin contar a las carreras administrativas cortas que también se impartían en la última. Los Peritos Empleados, como los Contadores Fiscales, tenían su ámbito laboral en la Secretaría de Hacienda, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Departamento de Contraloría. Desconocemos cuántos de estos profesionales contables de la Administración Pública ingresaron al servicio público y cuál fue su influjo en la profesionalización cualitativa del Gobierno federal; pero su existencia evidencia progresos que no se deben desconocer.

Finalmente debemos examinar la herencia funcionarial del Porfirismo a la Revolución que lo derrocó en 1910. Hay que anotar que la Universidad Nacional de México fue fundada en 1910 -época del derrumbe del antiguo régimen encabezado por Porfirio Díaz, tras 30 años de permanencia en el poder-, pero desde antes las escuelas que la formaron estaban agrupadas en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, especialmente bajo la autoridad de Don Justo Sierra, subsecretario del ramo educativo, y progenitor de la misma; el propio Sierra había diseñado su organización desde 1903. No debemos sorprendernos de que muchos servidores públicos provengan de épocas anteriores a la fecha mencionada.

CUADRO 7

ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 20 AÑOS A MÁS DE 50 1930

20-30 Años Menos 1 día		30-35 Años Menos 1 día		35-50 Años Menos 1 día		Más de 50 Años	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
5,168	1,329	1,255	287	1,004	143	60	8

FUENTE: anterior.

La Revolución comenzó en 1910 y se consolidó dentro del proyecto de formación nacional, en la Constitución de 1917. En abril de este último año se expidió la primera disposición que arregló a la Administración Pública federal. Si establecemos el margen de 1917-1930, el tiempo es de 13 años, frente a los cuales todos los servidores comprendidos dentro del cuadro 7 fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias. Había 5,168 servidores de sexo masculino y 1,392 de sexo femenino que tenían entre 20 y 30 años de labores en el Gobierno, y 60 varones y 8 damas con más de 50 años, es decir, se remontan a tiempos anteriores al Porfirismo.

CUADRO 8

ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 1 A 10 AÑOS MENOS UN DÍA 1930

Menos de 1 Año		1-3 Años Menos 1 día		3-5 Años Menos 1 día		5-10 Años Menos un día	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
3,484	1,032	7,480	1,993	3,579	930	6,250	1,966

FUENTE: anterior.

CUADRO 9

ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 10 A 20 AÑOS MENOS UN DÍA 1930

10-15 Años Menos 1 día		15-20 Años Menos 1 día		Se ignora	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
4,053	1,132	1,622	566	135	17

FUENTE: anterior.

Los servidores porfirianos son los menos, según se visualiza en los cuadros 8 y 9: la gran mayoría tienen menos de 20 años de servicio y han sido reclutados en la época revolucionaria. Siendo así, es explicable el incentivo para sustituir a la desaparecida carrera de Perito Empleado por otra emparentada, la de Contador Fiscal -que asimismo competía con la de Contador Público que ofrecía la ESCA-, para sentar bases a la carrera administrativa y profesionalizar con carreras universitarias especializadas a una Administración Pública en expansión. Los cuadros anteriores son elocuentes al respecto, pues reflejan el crecimiento del servicio público a partir incluso de 1910, como estímulo a una virtual profesionalización.¹²

¹² Entre 1917 y 1930 los gobiernos emergidos del movimiento revolucionario establecieron los fundamentos de la virtual creación de la carrera administrativa: en 1923 se formalizó el servicio civil en la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque se trató de un progreso parcial y en una dependencia con escaso personal. Otro avance lo constituyó el establecimiento del Departamento de Contraloría (1917-1933), por cuanto tal, pero más por su labor a favor de la profesionalización de la Administración Pública por medio del servicio civil que fue implantado orgánicamente en su reglamento interno en 1925, con base en un examen de ingreso por aptitud y promociones por mérito. También, con miras a la creación del servicio civil, se formó en 1920 la Escuela Superior de Administración Pública. Obviamente los propios servidores públicos, con miras idénticas a favor de la permanencia y la estabilidad del empleo, se organizaron en dos corporaciones. Una fue promovida por el Gobierno mismo: Confederación Nacional de la Administración Pública, la otra nació de los empleados: Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. La primera surgió en 1922, la segunda en 1925. En agosto de 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles, con su Dirección respectiva.

Sin embargo, esta benéfica tendencia hacia la profesionalización del empleo público y su virtual requerimiento de formación dentro de la Universidad Nacional de México, pues la Escuela Superior de Administración Pública se había incorporado a la misma en 1925, ocupando el lugar dejado por la Escuela Superior de Comercio y Administración -supeditada a la Secretaría de Educación Pública-, quedó en suspenso en 1929 por la fusión de ambas escuelas; ya no existía en abril de 1934, cuando se expidió el Acuerdo presidencial que establecía el servicio civil de carrera en todas las dependencias de la Administración Pública federal central y que tuvo fugaz vigencia. En lugar de esta saludable vía de desarrollo del servicio público, que significaba la articulación entre la enseñanza universitaria y la formación profesional fundada en la demanda del empleo público, prosiguió la tradición que había favorecido el ingreso libre a los cargos públicos por criterios clientelistas.

Esta tendencia, conocida de antiguo como "empleomanía", en el siglo XIX se había gestado en la exacerbación de las facultades presidenciales discrecionales para nombrar a sus colaboradores y en la ausencia de partidos políticos constituidos y estables. En su lugar, caudas de "aspirantistas" organizados en camarillas se apoderaron de la Administración Pública poco después de la Independencia, sustituyendo al calificado personal de servicio civil heredado por la reforma borbónica unas décadas antes y que, infortunadamente, los mexicanos del siglo pasado destruyeron. La posibilidad de una formación basada en la enseñanza universitaria y de conformidad a una demanda racionalizada del empleo público organizado bajo la forma de carrera administrativa, fue abolida. Una vez que desapareció la ESAP en 1929, cuando se fusionó a una ESCA cada vez más orientada a la contabilidad privada, cesó la enseñanza universitaria de la Administración Pública, junto con los requerimientos gubernamentales de profesionalización de nuestra especialidad.

La desarticulación entre la enseñanza y la formación profesional, sin embargo, no fue sólo el efecto de la supresión de carreras en Administración Pública, y del efímero servicio civil de carrera, sino de la desvinculación orgánica entre el empleo público y las carreras universitarias. Al mismo tiempo, la eficiencia terminal universitaria manifestaba una titulación muy baja. En 1946 habían 22 mil estudiantes en la Universidad Nacional, pocos de los cuales se habían traducido

en profesionistas por vía de titulación. He aquí algunas cifras de los años 1931-1943 sobre profesionales egresados de la Universidad:

CUADRO 10

NÚMERO DE PROFESIONALES EGRESADOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL: 1931-1943

Escuela	Número de egresados
Medicina	3,236
Derecho	1,213
Odontología	701
Química	683
Ingeniería	582
Filosofía	146
Arquitectura	135
Comercio	141
Ciencias	42
Economía	42
Música	21
TOTAL.....	6,837

FUENTE: Lucio Mendieta y Núñez. "Lo que cuesta y lo que vale un profesionista". Periódico El Universal, agosto 21 de 1946.

Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón director del Instituto de Investigaciones Sociales y futuro fundador de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, consideró como causa de este problema la insuficiencia de profesionales en comparación con el crecimiento demográfico, el desarrollo económico y la difusión de la cultura. El crecimiento del empleo público iba ganando la carrera a la profesionalización deseable de sus trabajadores, pero esta deficiencia no le era exclusiva, ya que se extendía a los ámbitos de una sociedad en proceso creciente de movilización social, modernización y diferenciación estructural.

Uno de los problemas más grandes para el estudio del servicio público en México, consiste en la carencia de estadísticas sobre los trabajadores del Estado, y una de las manifestaciones del desapego a la profesionalización y al estatuto social del servidor público, es la carencia de datos sobre su situación. Por lo tanto, no debe sorprendernos que el segundo censo moderno se efectuara hasta 1975,

precisamente 45 años después del primero. Probablemente debido a que el empleo público se conceptúa como mercado abierto a todas las profesiones, sin requisitos precisos por efecto de la preponderancia del empleado de confianza removible, no había suficiente interés por la información estadística del servidor público.

Esto también es explicable por el "Milagro Mexicano": el espectacular crecimiento económico de México, que produjo adelantos significativos en el bienestar social, en la expansión de la administración gubernamental y el aumento del servicio público. Un país en crecimiento constante, con un empleo público magnificándose década tras década a partir de la posguerra, sin estrecheces, daba cabida a una multitud de trabajadores y profesionales de todos los órdenes. Entonces, ¿por qué habría de preocuparse el Gobierno en cuantificar a una masa de trabajadores en incesante crecimiento?

Lo importante era ingresar al personal necesario, debido al imperativo del crecimiento del sector público. Por ejemplo, en 1949 el llamado sector "paraestatal" estaba integrado por 72 entidades y diez años después se incrementó a 167; es decir, en una década se había más que duplicado. Pero esto era poco para lo que luego vendría: 18 años después, en 1977, el sector había crecido a la cifra de 1,023 entidades. Al mismo tiempo, el sector central no había dejado de crecer permanentemente y, a la par que aparecían nuevas Secretarías de Estado, la planta de empleados y funcionarios ascendía más y más.¹³ En la década de los sesenta, el Estado era el más grande empleador del país y así lo seguiría siendo.

Sin embargo, el programa de reforma administrativa del Gobierno federal, que dio comienzo en 1967 con la creación de la Comisión de Administración Pública, por medio de su **Informe** aportó datos sobre la situación del empleo público que produjeron naturales preocupaciones. Siete años después se procedió a levantar el **Censo de recursos humanos del sector público federal**, que mostró el

¹³ Omar Guerrero. **El estado y la administración pública en México**, ya citado, pp.695-697, 710-715 y 753-754.

asombroso crecimiento del empleo público comparado con su antecedente de 1930.

CUADRO 11

SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL CENTRAL: COMPARACIÓN 1930-1975

Gobierno Federal	1930	1975
Presidencia de la República	212	234
Talleres Gráficos de la Nación	316	
Secretaría de Gobernación	315	5,191
S. Relaciones Exteriores	457	1,766
S. Hacienda y Crédito Público	2,876	39,055
S. Agricultura y Fomento (a)	1,229	33,332
S. Comunicaciones y Obras Públicas	2,737	
S. Comunicaciones y Transportes		39,657
S. Obras Públicas		39,815
S. Industria, Comercio y Trabajo	1,300	
S. Industria y Comercio		7,568
S. Trabajo y Previsión Social		2,180
S. Educación Pública	6,342	270,913
S. Defensa Nacional		75,548
S. Marina		21,776
S. Patrimonio Nacional		1,851
S. Presidencia		3,573
S. Recursos Hídricos		59,465
S. Reforma Agraria		9,982
S. Turismo		1,259
Departamento de Salubridad (b)	1,872	58,250
D. Contraloría	1,907	
D. Estadística Nacional	809	
D. Establecimientos Febris (c)	1,563	1,917
Procuraduría General de la República	185	1,803
Gobierno del Distrito Federal	14,859	93,668
Junta Federal de Conciliación y Arb.		329
Junta Local de Conciliación y Arb.DF		325
Tribunal de lo Contencioso Admvo.DF		147
T. Federal de Conciliación y Arb.		102
Tribunal Fiscal de la Federación		216
TOTAL	361,694	772,337

FUENTE: anterior y **Censo de Recursos Humanos 1975**.

(a) Su nueva denominación era Secretaría de Agricultura y Ganadería

(b) Su nueva denominación era Secretaría de Salubridad y Asistencia

(c) En 1930 su denominación completa era: Establecimientos Febris y Aprovisionamientos Militares. En 1975 se llamaba Departamento de la Industria Militar.

Los 361,169 trabajadores que había en 1930 se convirtieron en 1,398,410 en 1975; es decir, se multiplicó la cifra varias veces. De estos, 772,337 pertenecían al sector central y 626,073 al descentralizado.¹⁴ Algunas dependencias, como la Secretaría de Educación Pública, contaba ya con 270,913 servidores públicos y el Gobierno del Distrito Federal estaba empleando a 93,668 efectivos. Por cuanto a las entidades del sector "paraestatal", entonces conocido más adecuadamente como sector descentralizado, contaba con varios organismos que sumaban juntos más de los 50 mil trabajadores de los cuales uno, el Instituto Mexicano del Seguro Social, detentaba 93,166. Pero lo más prominente era el crecimiento de estas instituciones, cuyos 6,865 trabajadores se convirtieron en los más de 600 mil mencionados. La relevancia de este sector para la economía pública se estaba haciendo estratégico, y en general para la economía de México ya era patente a mediados de la década mencionada. Hay que destacar, igualmente, que el crecimiento del sector obedeció a la modernización del país, principalmente en el ramo técnico y tecnológico, lo que reclamó fundamentalmente carreras universitarias y técnicas, tales como las de ingeniería.

A manera de comparación, para ilustrar sobre el crecimiento de este sector, observemos el cuadro siguiente, donde se consignan a las ocho entidades con mayor número de trabajadores:

Más de la mitad de los servidores "paraestatales" laboran en estas ocho magnas empresas, que hablan de la vigencia de la era de las organizaciones complejas en gran escala. Hay que anotar, igualmente, que estas cifras se refieren a la creciente intervención del Estado en la vida económica y la expansión de los programas de bienestar social.

¹⁴ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. **Censo de recursos humanos del sector público federal**, México, 1975. Dos volúmenes. Este **Censo**, en contraste al de 1930, no incluyó a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales, ni a funcionarios parlamentarios ni judiciales. Se ciñó a "todos los funcionarios y empleados de base y de confianza, personal eventual, a lista de raya, o que percibía honorarios que, en el momento de la aplicación de la encuesta, prestaba sus servicios en el Gobierno Federal". Su universo comprendió a la Secretaría privada del Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuradurías de Justicia, juntas laborales Federales y Locales, Tribunales Fiscal de la Federación, Federal de Conciliación y Arbitraje, y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CUADRO 12

ENTIDADES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO CON MÁS TRABAJADORES 1975

Entidad	Trabajadores
Instituto Mexicano del Seguro Social	93,166
Petróleos Mexicanos	67,227
Ferrocarriles Nacionales de México	57,863
Comisión Federal de Electricidad	57,470
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	30,908
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	23,160
Universidad Nacional Autónoma de México	21,198
Teléfonos de México	18,313
TOTAL	369,305

FUENTE: **Censo de Recursos Humanos 1975.**

Es de suponerse, también, que estas instituciones se convirtieron en receptoras de carreras universitarias. Si aunamos a este crecimiento, el aumento relativo al sector central, visualizamos el peso absoluto de la modernización del país a través del desarrollo administrativo. Hay que consignar que las dependencias más antiguas seguían teniendo menos trabajadores: Secretaría de Gobernación: 5,191 y Relaciones Exteriores: 1,766. Sin embargo, comparada con las cifras de 1930, la primera Secretaría había tenido un desenvolvimiento funcional nutrido, no así la segunda, que parecía inmóvil en su crecimiento cuantitativo. Sólo la añeja Secretaría de Hacienda continuaba en expansión: de 2,876 servidores aumentó a 39,055, con un ritmo similar a Gobernación.

Las áreas modernas tenían un crecimiento más vigoroso, como la Secretaría de Educación Pública, cuyo desarrollo era asombroso: de 6,342 trabajadores de la docencia en 1930, multiplicó su planta profesional a 270,913 en 1975. Poco tiempo después se crearía la carrera de Administración Educativa, dentro de su ámbito, como una necesidad paralela a este crecimiento. Otro ámbito en expansión eran las comunicaciones, los transportes y las obras públicas. La antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que contaba en 1930 con 2,737 servidores, se bifurcó en las Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

con 39,657 trabajadores, y la Secretaría de Obras Públicas, con 39,815; sumando todo el sector a 79,472 servidores públicos.

Otro espacio de crecimiento del empleo público fue la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con 59,465 servidores públicos, así como la Secretaría de Salubridad y Asistencia con sus 58,250 efectivos. Otras dependencias modernas dedicadas al fomento, la protección y la regulación, como la Secretaría de Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, y Presidencia, no habían crecido mucho en atención a sus funciones. Una conclusión de estos desarrollos limitados, es que los sectores administrativos más dinámicos son los que requieren, básicamente, carreras de una alta dosificación de técnica y especialización, como las de ingeniería (civil, agropecuaria, eléctrica, en comunicaciones, etc.), así como las diversas ramas de la medicina. Junto a estos desarrollos modernizadores, resulta clara la capacidad adaptativa de antiguas profesiones especializadas en ramas de la administración hacendaria, como la de contador público, que de antiguo viene nutriendo los ámbitos financieros del Gobierno federal, sobre todo de la espesa capa funcional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En suma: en las dependencias más antiguas es presumible la persistencia de profesiones ancestrales, como la Abogacía y la Contabilidad, en tanto que en las modernas destacan profesionales como los antes mencionados, sin descontar los cruces entre ambos ámbitos laborales.

Los sectores más dinámicos del crecimiento del empleo público han sido la educación, salud, asistencia, seguridad social, obras públicas, comunicaciones, transportes, recursos hidráulicos, petróleo, energía eléctrica y teléfonos. He aquí a la modernización influyendo el crecimiento de la estructura ocupacional del Gobierno federal. También la Universidad Nacional Autónoma de México había crecido significativamente y entre sus efectivos docentes y funcionariales sumaba más de 21 mil trabajadores. Era de esperarse, por lo tanto, un desenvolvimiento cuantitativo de las profesiones universitarias dentro de la estructura ocupacional del Gobierno federal y por consiguiente una profesionalización más vigorosa de la Administración Pública y un aumento de su nivel educativo. Observemos lo que nos muestra el siguiente cuadro, haciendo nuevamente una comparación con el Censo 1930.

CUADRO 13

NIVEL EDUCATIVO EN EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: COMPARACIÓN 1930-1975

Nivel	Censo 1930 (a)		Servidores Sector Central		Servidores Sector Descen.	
	Número	%	Número	%	Número	%
Sin instrucción	15,837	10.03	18,813	2.44	9,933	1.59
Primaria	95,675	60.63	227,909	29.59	250,862	40.19
Carreras cortas			49,374	6.41	57,795	9.26
Secundaria	16,287	10.24	85,658	11.12	82,046	13.15
Carreras nivel medio (b)	676	0.42	251,518	32.65	91,982	14.74
Bachillerato	10,665	6.75	45,279	5.88	36,839	5.90
Profesional	20,113	11.95	75,782	9.84	66,423	10.64
Posgrado			10,880	1.42	23,868	3.82
No especificado			5,035	0.65	4,400	0.71
TOTAL	159,253		770,248		624,148	

FUENTE: Censo 1930 y Censo 1975.

(a) Incluye a la Administración federal, estatal y municipal, y a las entidades autónomas (hoy administración paraestatal), así como a los Poderes Legislativo y Judicial.

(b) En 1930 se denominaban como de nivel técnico-industrial.

Por cuanto a ambos sectores de la Administración Pública, el nivel educativo es similar, pero se percibe un grado mayor de profesionalización en el central. En lo que se refiere al tipo de profesiones de los servidores públicos, agrupando a las carreras cortas, de nivel medio y profesionales, prevalecen las segundas (31.36%); es decir, el nivel profesional de empleados y funcionarios públicos, en promedio, está situado entre la secundaria y el bachillerato. Esto, cualitativamente hablando, señala una deficiencia educativa en el sector público que no se puede soslayar.

CUADRO 14

PROFESIONES UNIVERSITARIAS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1975

Carreras (a)	Servidores Sector Central		Servidores Sector Descentralizado	
	Número	%	Número	%
Abogacía	9,357	12.35	4,120	7.10
Medicina	8,332	10.99	10,728	16.14
Ingeniería Civil	8,101	10.69	4,408	6.64
Contaduría	7,101	9.64	9,158	13.79

Carreras (a)	Servidores Sector Central		Servidores Sector Descentralizado	
	Número	%	Número	%
Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Electrónica	5,260	6.94	9,040	13.61
Carreras Administrativas (b)	5,245	6.92	4,331	6.52
Economía	3,663	4.83	3,033	4.57
Ingeniería Agronómica	3,051	4.03	1,495	2.25
Ingeniería Química y Química Industrial	2,449	3.23	3,243	4.88
Ingeniería Industrial	2,406	3.17	1,996	3.00
Carreras en Ciencias Sociales (c)	976	1.29	910	1.37

FUENTE: Censo 1975.

(a) Sólo se contemplaron las diez carreras con mayor número de efectivos en la Administración Pública federal.

(b) El Censo no hace diferencias entre las carreras consideradas como "Administrativas". No sabemos si incluyen la carrera en Administración Pública.

(c) Las carreras en Ciencias Sociales no corresponden a las diez con mayor grado de incorporación en la Administración Pública federal, pero fueron incluidas por referirse a profesiones con carácter presumiblemente administrativo, tales como Ciencias Políticas (y Administración Pública?) y Relaciones Internacionales.

El cuadro 14 solamente consigna a las 10 profesiones de nivel superior con mayor grado de incorporación en la Administración Pública federal, pero prácticamente todas las carreras universitarias tienen cabida en ella: filosofía, historia, arquitectura, biología, astronomía, artes, periodismo, psicología y literatura, que citamos aquí como mero ejemplo. La presencia de cada profesión dentro de la Administración Federal, indiferenciando sectores, es ésta:

Ingeniería Civil	12,509
Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Electrónica	14,300
Ingeniería Química y Química-Industrial	6,690
Ingeniería Agronómica	4,546
Ingeniería Industrial	4,402
TOTAL de Ingenieros	42,449
Medicina	19,060
Contaduría	16,467
Derecho	13,477
Carreras Administrativas	9,576
Economía	6,696
Ciencias Sociales	1,886

Hemos agregado a todas la carreras de Ingeniería, que suman un total de 42,449 efectivos. La profesión que más había nutrido las filas de la Administración federal a mediados de la década de los setenta, era la Ingeniería en sus diversas ramas. Enseguida estaba la medicina con poco más de 19 mil profesionales, después la Contaduría con 16,467 y luego Derecho con 13,477. Una carrera moderna, pues, había desplazado a las tres antiguas y con mucho. Las otras carreras modernas, relativas a Administración y Economía, estaban al final, y mucho después las carreras de Ciencias Sociales. El deficitario dejado por la supresión de la ESAP y la tendencia privada de la ESCA, merced a la pérdida de oportunidad del servicio civil, dejaron su huella. Las distintas profesiones administrativas y sociales no habían surtido con suficiencia el amplísimo mercado de empleo público, que se multiplicó de 1930 a 1975. Hay que recordar que la carrera de Licenciado en Administración de Empresas, que entre otros fines de mercado laboral surtía secundariamente al sector público, se inauguró en 1957, y que la proyectada Licenciatura en Ciencias Administrativas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales abortó en 1950, y hubo de esperar hasta 1958 para debutar en el seno de la UNAM, como aquella otra. Las carreras modernas, pues, muestran un crecimiento sólo en su modalidad de Ingeniería, en tanto que las de carácter social, administrativo y económico aún no se incorporaban al empleo público en 1975, con todo vigor.

Por cuanto la visualización por sectores, sigue siendo patente la prominencia de la abogacía como carrera universitaria preferente en la incorporación a la estructura ocupacional del sector público central, como lo ha sido desde antaño. Sin embargo, frente al 12.35% que significa en el sector central, en el sector descentralizado su importancia decreció significativamente en 7.10%. La Medicina, en contraste, era la segunda en importancia en el sector central (10.99%) y la primera en el descentralizado (16.14%). También la Contaduría es preponderante en ambos sectores: 9.94% y 13.79% respectivamente, lo que habla de sus cualidades adaptativas al crecimiento de la Administración Pública y su capacidad de actualización en los sectores en expansión, como el descentralizado. ¿Qué podemos agregar sobre las carreras de Ingeniería, que dominan como conjunto a ambos sectores?

Con respecto a las carreras de Administración, su presencia es escueta en cada sector: 6.92% y 6.52% en los sectores central y el descentralizado,

respectivamente. Las causas ya las comentamos arriba. Lo mismo ocurre con las profesiones en Ciencias Sociales, aún más débiles que las administrativas dentro del empleo público. Sólo la Contaduría, como nutriente profesional de la rama hacendaria de la Administración Pública, se mantiene en crecimiento manifiesto dentro de la estructura ocupacional del Gobierno federal. Abreviendo: las profesiones públicas y sociales, signo de la modernización educativa de nuestro tiempo, no florecieron suficientemente para nutrir con sus cuadros un empleo público que creció sin un aumento paralelo y correspondiente del sistema educativo nacional, relativo y responsivo a sus necesidades de ocupación profesionalizada, técnica, variada y cada vez más compleja.

A mediados de la década de los años setenta, el crecimiento, complejidad, variedad e importancia de la organización de la administración pública, y por lo tanto de sus unidades celulares: los puestos gubernamentales, no tuvieron una contribución correspondiente de carreras de carácter público y social -preferentemente las sociales- que llenaran los cargos con ingredientes de conocimiento y habilidades suficientes para desempeñarlos con la eficiencia necesaria. Ello obedeció, entre otros factores, a la "selva semántica y jurídica" de la administración de personal, las deficiencias del Catálogo de Empleos, la desarticulación entre los requerimientos de profesionales para el sector público -confusos y ambiguos-, y la falta de proyección ocupacional precisa y definida de las propias universidades.

Esta situación también se retrata en la incorporación de posgraduados al servicio público, que en 1975 era el 1.42% en sector central y 3.82% en el descentralizado. En 1975 había 34,748 servidores públicos con estudios superiores a la Licenciatura, cifra ciertamente insignificante si consideramos nuevamente el crecimiento, diferenciación y complejidad de la Administración Pública, y de sus problemas, para los cuales se requerían conocimientos superiores. Cabe aquí una anotación acerca de las especialidades de los pocos posgraduados: medicina, técnica, ciencias sociales, humanidades, ciencias físicas, biológicas y matemáticas. No sabemos cuantos de los científicos sociales eran posgraduados en Administración Pública, pues no se consigna su procedencia específica.

sector central con 5 o menos años de servicios y 238,467 en el sector descentralizado; esto habla de una tasa de ingreso más elevada que la de permanencia.

Cifras similares aparecen cuando se trata de la antigüedad en la institución y en el puesto actual; es decir, la ausencia de la carrera administrativa favorece la movilidad, no la permanencia. Sólo hay que añadir que de conformidad con un refrán mexicano que reza: "quien vive fuera del presupuesto vive fuera de la razón", los servidores propendían a permanecer en la Administración Pública; por ejemplo, como los 72,709 trabajadores del sector central, que sólo abandonaron su empleo público una vez, frente a los 1,124 que lo hicieron cuatro veces, para ya no volverlo ha dejar.

Agreguemos unas cifras sobre la distribución porcentual de los servidores públicos:

CUADRO 16

DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO POR OCUPACIÓN 1975

Ocupación	%
Funcionarios superiores	9.22
Profesionistas y técnicos	34.28
Personal administrativo	19.55
Personal que desempeña cargos de compra-venta	0.11
Servicios personales	21.68
Trabajadores agropecuarios	1.57
Obreros	2.03
Personal que no declaró ocupación	11.56

FUENTE: Censo 1975.

Estas cifras muestran transparentemente las cuestiones sobre la calidad del servicio público en México en la época de estudio, particularmente reflejadas en el subdesarrollo administrativo. Primero: el porcentaje de 24.28 entre profesionistas y técnicos se inclina más por los segundos, pues los profesionales no son ni el 10% de toda la fuerza de trabajo del Gobierno federal. Segundo: es evidente la magnitud de los servicios personales (choferes, mozos, conserjes, mensajeros): 21.68% del total. Mucha servidumbre, pocos profesionales, lo que es visible en el

decremento de escolaridad total del servicio público. Finalmente, el personal administrativo no corresponde a los perfiles de las carreras universitarias, ni mucho menos, sino a empleados que se ocupan de faenas mecanográficas, taquigráficas y similares.

Desde 1975 no se ha vuelto a levantar otro censo de servidores públicos. Sin embargo, entre 1986 y 1987 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, iniciaron una labor de levantamiento de estadísticas sobre el servicio público, que culminó con un trabajo en el cual se sistematizaron diversas características del empleo público. Fundamentalmente el proyecto se ciñó a la cuantificación de los trabajadores del Estado y su distribución dentro del régimen político-administrativo mexicano, con la finalidad de contribuir a determinar la magnitud numérica de los trabajadores del Estado y colaborar al estudio de lo que desde entonces se debatía como el "tamaño" del Gobierno en México. Por lo tanto, quedaron fuera del inquerimiento algunas de sus condiciones tales como el nivel educativo, antigüedad, profesión y otras informaciones que han sido consideradas en los censos mencionados, y que tendrían valor para la investigación de las relaciones entre el empleo público y la enseñanza universitaria.

En 1986 se tenía una idea vaga del número de servidores públicos mexicanos, con base en los deberes que había asumido el Estado por medio de su Gobierno, que se refería a un rango muy amplio de actividades que comprendía a la investigación médica, protección ambiental, educación, salud y seguridad social, entre otras, que provocaron no solamente el cuestionamiento del "tamaño" del Gobierno, sino también de su costo económico.¹⁵ Uno de los hallazgos encontrados en estudios preliminares, consistió en la falta de proporción entre la magnitud del Gobierno en término de sus servidores y el cúmulo de sus deberes sociales, conociéndose en 1986 que aquéllos eran menos de los que se pensaba, tomándose como referencia la población total y la fuerza laboral. Estos estudios preliminares alimentaron un trabajo estadístico posterior de más envergadura, que

¹⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986**. México, septiembre de 1986. Ms 8 ff. Y Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública en México. México, septiembre de 1986. Ms 16 ff, más cuadros.

culminó con un cúmulo de datos muy precisos sobre el "tamaño" y composición de la Administración Pública mexicana, cuyo propósito explícito fue "aportar elementos cuantitativos y cualitativos para la formación de juicios de valor sobre el tamaño de la Administración Pública mexicana, definida en función del número de personas que prestan sus servicios en los órganos que conforman sus tres órdenes de gobierno".¹⁶

Las exploraciones preliminares efectuadas en 1986 -entre las cuales se haya una contribución del suscrito- se habían remitido al servicio público en 1982, encontrándose que su número era de 3,159,886, de los cuales correspondían al Gobierno de la República (con sus tres Poderes) 1,429,755 y al sector "paraestatal" 1,150,858; en tanto que a los gobiernos estatales 271,273 y a los municipales 308 mil.¹⁷ Si tomamos en consideración las cifras de 1975, para 1982 el número de servidores públicos se había duplicado: aproximadamente el 1.5 millones de trabajadores públicos se transformó en más de 3 millones, en poco más de una década. Desde una panorámica cualitativa, destaca la función principal de la mayoría de los servidores que, bajo el impulso de la modernización alentada por los gobiernos postrevolucionarios de esta época, desempeñaban principalmente faenas educativas, sanitarias y de producción económica. Según cifras de 1982 había 800 mil profesores (sin contar a los docentes de las universidades públicas e instituciones educativas subsidiadas), 200 mil médicos y 480 mil obreros de las empresas públicas más importantes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Azúcar S.A., Altos Hornos de México, Banco Nacional de Crédito Rural, y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

¹⁶ Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. **Tamaño y composición de la administración pública mexicana**. México, 1988. p.83.

¹⁷ Omar Guerrero. "Acerca del 'tamaño' del Estado mexicano". **Cuadernos de Política y Administración Pública**. Número 33. Mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp.25-40. Las cifras utilizadas proceden del documento **Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública en México**, antes citado. Las cifras de servidores estatales y municipales no son muy confiables, porque fueron obtenidas telefónicamente, además de estar incompletas. Ver especialmente cuadros 1, 1b y 2 de nuestro artículo, pp.36-38, que sirven de fuente.

Al mismo tiempo, las funciones primigenias y primordiales del Gobierno estaban a cargo de unos pocos servidores públicos:

Administración del servicio exterior: 3,948.

Administración de la defensa (y marina): 162,042.

Administración de la hacienda: 62,163.

Administración de justicia: 5 mil (más 9,500 del Poder Judicial).

Administración interior: 11,878.

Las funciones primordiales del Gobierno, pues, eran desempeñadas por unos 250 mil servidores públicos, en tanto que aquellas otras nacidas bajo la irrupción de la modernización, eran cubiertas por la mayoría de los trabajadores del Estado, corroborando las tendencias que han caracterizado a la Administración Pública desde varias décadas atrás. Sin embargo, tal como lo podremos observar enseguida, esta última continuaba en expansión, pero el ritmo de crecimiento se había estabilizado y era menos explosivo entre 1982 y 1987, que entre 1975 y 1981. El número total de servidores públicos se había elevado a 1,751,000 trabajadores; esto es: en cinco años creció en 500 mil efectivos, en una proporción de 100 mil por año, cuando en la época 1975-1981 dobló su número. La capacidad de ingreso al servicio público seguía siendo amplia pero menos generosa, lo que obviamente debió incidir en las perspectivas de las instituciones de enseñanza superior en términos de su horizonte laboral. Observemos el cuadro 17:

CUADRO 17

NÚMERO DE TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1987

Sector	Número en Miles	%
GOBIERNO FEDERAL	3,071	81.9
Sector Central	1,662	44.3
Sector Paraestatal	1,409	37.6
GOBIERNOS ESTATALES	454	12.1
Sector Central	394	10.5
Sector Paraestatal	60	1.6

Sector	Número en Miles	%
GOBIERNOS MUNICIPALES	226	6.0
TOTAL	3,751	100.00

FUENTE: Tamaño y composición de la administración pública mexicana.

Resulta muy significativa la mutación drástica del federalismo en México entre 1930 y 1987: la antigua proporción de servidores públicos entre la Federación, los estados y los municipios fue abolida, recargándose las cifras pesadamente a favor de la primera. Los tres millones de trabajadores federales contrastan con los 454 mil de todos los gobiernos de las entidades federativas y los 226 mil servidores municipales, cuando antaño cada uno tenía alrededor de 50 mil, aproximadamente. La otra cara de la moneda es la super-concentración en el Distrito Federal, cuyos servidores son poco menos de la mitad de los empleados de la administración de todas las entidades federativas y otro poco menos que todos los servidores municipales. Además, frente a los 60 mil trabajadores del sector "paraestatal" de todas las entidades federativas, el Gobierno federal detentaba más de un millón y medio de los empleados de este sector. No debemos omitir, que una variedad de servicios públicos son suministrados en el Distrito Federal por dependencias centralizadas. El mero porcentaje del 81.9 de servidores públicos del Gobierno federal, del total de empleados gubernamentales, habla elocuentemente de los problemas administrativos del país derivados de la doble centralización: gubernamental y administrativa.

Con fuertes contrastes en la organización efectiva del Gobierno y la distribución de sus funcionarios, el Estado Mexicano traduce su nivel de modernización más elevado en el sector "paraestatal", pues poco menos de la mitad de los servidores del Gobierno federal forman parte de este sector. Del casi millón y medio de efectivos, 168,315 trabajadores laboran en Petróleos Mexicanos, 72,694 en la Comisión Federal de Electricidad y 80,247 en Ferrocarriles Nacionales de México, las más grandes empresas estatales; en tanto que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con 279,073 servidores públicos y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 73,548. Estas cinco grandes entidades suman 673,442 servidores, es decir, aproximadamente el 40% del total. La seguridad social y la salud, principal

vocación del IMSS e ISSSTE, son dos de los signos más evidentes de modernización administrativa, junto con la actividad económica de tres grandes empresas estatales que, por extensión, muestran el crecimiento de la profesión médica en su seno.

Observemos el cuadro 18, que nos da luz sobre este asunto:

CUADRO 18

DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO POR COMPOSICIÓN FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1987

Función	Número en Miles	%
SOBERANÍA Y GOBIERNO	593	15.8
Gobierno	26	0.7
Relaciones exteriores	4	0.1
Seguridad nacional	184	4.9
Planeación, administración y control financiero y patrimonial	186	4.7
Orden público y seguridad ciudadana.	203	5.4
SOCIALES	1,856	49.5
Educación y cultura	1,142	30.7
Seguridad social y salud	532	14.2
Desarrollo urbano y comunitario, ecología	172	4.6
PROMOCIÓN Y APOYO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y OTRAS FUNCIONES	385	10.3
A la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	5.4
Al comercio, minería, industria y servicios	48	1.3
Comunicaciones y transportes	82	2.2
Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular	41	1.0
Otras funciones públicas	16	0.4
PRODUCCIÓN DE BIENES ESTRATÉGICOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	753	20.0
Por mandato constitucional	407	11.0
Banca y financieras	215	5.5
Servicios públicos	131	3.5
PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	164	4.4

FUENTE: anterior.

Estas cifras denotan la presencia de las tendencias advertidas en 1975, en el sentido de una mayor profesionalización de sectores tales como la educación, salud y seguridad social, y no sería exagerado suponer que la medicina fuera en 1988 la profesión todavía con más crecimiento dentro del empleo público, a excepción de la Ingeniería, que también es de suponerse su ampliación dentro del mismo servicio. Igual tesis puede sostenerse sobre la contabilidad, y no sería difícil estimar que las carreras administrativas y sociales hubieran crecido un poco más.

El cuadro anterior corrobora las tendencias habidas décadas atrás sobre la importancia de las actividades modernas de la Administración Pública, principalmente las relativas a la educación, salud, seguridad social y tareas económicas del Estado. Sin embargo, debemos subrayar que en 1987 el empleo público comenzó a mostrar ciertas modificaciones en aquellas tendencias: a) su crecimiento perdió el carácter explosivo de antaño, se hizo más lento, pero sin dejar de expandirse; b) estos cambios se manifestaron a partir de 1983 y se proyectan a la fecha, dentro de un clima de crisis económica que repercutió en el empleo público; c) a partir del año mencionado, se asumió una política de austeridad del gasto público que surtió efectos regresivos en el ingreso al servicio público; d) se practicaron medidas de "redimensionamiento" de la Administración Pública por medio de supresión y fusión de organismos y órganos de la Administración Pública centralizada, y de la desincorporación de entidades de la Administración Pública "paraestatal", con una merma consecuente en el número de servidores; e) finalmente, para disminuir la carga presupuestal relativa a salarios, se procedió a instrumentar la política de retiro voluntario, reducción de nuevas plazas y estrechamiento de la oferta de empleo.

Complementariamente a los datos aportados por los trabajos antes examinados, a falta de un censo actualizado, recurriremos a un trabajo estadístico relativo a los mandos superiores de la Administración Pública mexicana.¹⁸ Estos

¹⁸ José Castelazo. **Nuestra clase gobernante**. México, UNAM. 1985. Se trata de un libro preparado con base en dos publicaciones oficiales: **Quién es quién en la Administración Pública mexicana** y **Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano**, editados por la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Como hemos dicho, a falta de un censo actual, trabajos como éste sirven de sustitutos parciales. En nuestro caso fue de gran utilidad, porque se basa en una muestra muy significativa: los 802 funcionarios públicos que comprenden los mandos

mandos comprenden desde el Presidente de la República, a los inspectores y gerentes, pasando por oficiales mayores, subsecretarios, directores generales, contralores, delegados políticos y consultores. Lo importante de estos cargos, es que los ocupan quienes gobiernan al país. De los 802 mandos superiores, 723 se encuentran en el sector central y 79 en el "paraestatal", es decir, en el primero se manda y conduce a la Administración Pública. Este es, por lo tanto, un ámbito natural para la carrera de Administración Pública pues su vocación es la de participar en la conducción del país. Es interesante observar que dicha profesión, junto con otras relativas a ciencias sociales, han incidido en esta función directriz.

CUADRO 19

PROCEDENCIA ESCOLAR DE LOS MANDOS SUPERIORES 1985

Institución Educativa	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
UNAM	57.48	412	48	461
Instituto Politécnico Nacional	5.86	42	5	47
Colegio Militar	3.74	27		26
Universidad Iberoamericana	3.24	26		26
Instituto Tecnológico Autónomo de México	2.24	16		18

FUENTE: Nuestra Clase Gobernante.

El peso de la UNAM es muy significativo, pero el aumento de instituciones de enseñanza superior privadas comenzaba ya a patentizarse, tendencia que se ha manifestado con más vigor en épocas actuales. Ahora bien, con referencia a las profesiones, en comparación a 1975, encontramos una corroboración de tendencias -aunque con las salvedades anotadas-. La Licenciatura en Derecho predomina dentro de los dos sectores de la Administración Pública, seguida por los ingenieros, economistas, contadores y egresados de las carreras sociales, cuyo ascenso es muy significativo. Medicina se mantiene en buen lugar, lo mismo que las carreras administrativas.

superiores de la Administración Pública. Ellos son lo que José Castelazo define como "Nuestra clase gobernante" y que representaba en 1985 el 0.004% de la población. Un dato significativo aportado por esta obra es la profesión de estos altos funcionarios, con relación a su Universidad de procedencia.

CUADRO 20

AGRUPACIÓN DE MANDOS SUPERIORES POR PROFESIÓN 1985 (a)

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Derecho	24.14	178	16	194
Ingeniería	20.14	138	31	169
Economía	15.93	104	19	123
Contaduría	8.58	67	2	69
Administración	5.58	42	3	45
Ciencias Sociales	5.03	41	0	41
Medicina	5.10	39	2	41

FUENTE: Nuestra clase Gobernante.

(a) Sólo se incluyeron a las siete carreras con más participantes en la Administración Federal.

Vale la pena un comentario: el predominio de la Licenciatura en Derecho dentro de esta selecta muestra, trasluce la encomiable adaptabilidad de esta antigua profesión liberal. Pero señala, asimismo, la escasa profesionalización en carreras propiamente para la Administración Pública cuya currícula se encamina, precisamente, a formar especialistas para administrar al Estado. Que la Abogacía cubra el 24.14% de los cuadros superiores del Estado, ante 5.58% de todas las carreras de ciencias sociales -entre ellas la de Administración Pública-, habla de la magnanimidad del sistema de personal de confianza que funciona bajo un criterio de mercado abierto al reclutamiento político y esto ha pesado negativamente en la profesionalización.

Al mismo tiempo, muestra a la no menos adaptativa carrera de Contaduría cuyos profesionales han colmado los ámbitos hacendarios y han expliado su actividad a otros cargos de la Administración Pública. Los economistas han tenido un ascenso vigoroso, en 1985 ocupaban el tercer lugar dentro de estos mandos y posiblemente hoy en día su escaño sea superior. Los ingenieros, por su parte, parecen todavía predominar en términos absolutos dentro del servicio público total, y su presencia es muy nutrida en términos relativos y absolutos dentro de esta muestra selecta. Esta es una especialidad prominente dentro del empleo público.

Las carreras administrativas ocupan el quinto lugar del escalafón y parece que su sitio dentro de la estructura ocupacional, que en lo general no es significativa,

es mucho mejor en términos cualitativos. En el año de estudio habían 45 administradores ocupando cargos de alto nivel en la Administración Pública federal, y correspondían al 5.58% del total, pero ciertamente eran muy pocos ante porcentajes tan grandes como el 24.14% de los abogados. La suerte de las carreras de ciencias sociales es también mejor en esta muestra, que en el ámbito general del empleo público, lo cual es saludable porque, aún más que las anteriores, dentro de este ramo las profesiones en Administración Pública han sido diseñadas -como lo observaremos- con el fin superior de formar profesionales para desempeñar cargos que reclaman más complejidad de desempeño. Sin embargo, su número, frente a los juristas o los ingenieros, muestra todavía su débil participación. Aquella parece responder más a sus cualidades profesionales, como es natural, que a la vocación de mando.

Ahora vamos a ceñirnos a las carreras de ciencias sociales, dentro de las cuales se encuentra la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

CUADRO 21

CARRERAS EN CIENCIAS SOCIALES 1985

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Relaciones Internacionales	1.62	13	0	13
Ciencias de la Comunicación	0.87	7	0	7
Ciencias Políticas y Administración Pública	0.87	7	0	7
Sociología	0.24	3	0	3

FUENTE: anterior.

Tal como se puede apreciar, la presencia de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con siete efectivos de los 802 funcionarios de mandos superiores, es ciertamente raquíta, pudiendo ser más nutrida y más útil. La carrera en Relaciones Internacionales, cuyo campo de trabajo ha sido preferentemente la Secretaría de Relaciones Exteriores -una de las más pequeñas en número de servidores, en 1987 tenía 4 mil trabajadores-, había crecido más

dentro de los mandos superiores del Gobierno federal, y significaba siete de los 34 integrantes de estos mandos en la mencionada Secretaría. Probablemente esta diferencia obedezca a la profesionalización más madurada de la carrera de Relaciones Internacionales, lo cual la hace más útil y necesaria para el empleo público, además de que éste se encuentra fielmente representado por el carácter profesional del servicio exterior.

Estas cifras, muy reveladoras, no pueden sino inspirar necesarias reflexiones preliminares sobre la situación de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, que siendo de indudable valor social y público, no se ha podido acomodar en un empleo público configurado bajo criterio de mercado ni ha sabido diseñar planes de estudios con suficiente especialización profesional para hacerse necesaria y hasta indispensable para un Estado nacional en expansión creciente y diversificado.

Otras profesiones que reclaman profundas reflexiones sobre su presente y su futuro son las relativas a la Administración, para las cuales el sector público es una opción laboral, entre otras relativas a las firmas privadas, la hotelería y similares.

CUADRO 22
CARRERAS EN ADMINISTRACIÓN 1985

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Administración de Empresas	4.11	30	3	33
Administración Militar	0.12	1	0	1
Relaciones Industriales	0.87	7	0	7
Administración Hotelera	0.12	1	0	1
Administración Periodística	0.12	1	0	1
Administración	0.12	1	0	1
Mercadotecnia	0.12	1	0	1

FUENTE: anterior.

La carrera preponderante es la de Administración de Empresas, hace tiempo reinagurada en la UNAM como escuetamente de "Administración". La presencia

de este grupo de carreras en el empleo público tampoco es significativa, salvo la carrera antes mencionada, con sus 30 egresados en el sector central. Nótese, sin embargo, una paradoja: la profesión en Administración de Empresas, que dentro del Gobierno federal debería propender por su estructura curricular a nutrir preferentemente el sector "paraestatal", no lo hace: de la totalidad de sus 33 incorporados a la muestra selecta aquí examinada, sólo tres laboran en este sector. Por consiguiente, ratificamos la tesis de que, de algún modo, la supresión de la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, la abolición de la Escuela Superior de Administración Pública y la postergación de la carrera en Ciencias Administrativas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha provocado un vacío todavía no llenado por las instituciones de enseñanza profesional en Administración Pública.

Es difícil tener una imagen completa del estado actual del empleo público en México, debido principalmente a la carencia de estadísticas sobre el servicio público. Tal como lo advertimos, hace mucho tiempo que se levantó el último censo, toda vez que los trabajos posteriores ofrecieron sus resultados dentro de condiciones que han cambiado sustancialmente. Sin embargo, es necesario que presentemos algunos breves comentarios, basados en estimaciones meramente cualitativas, sobre esta situación, que se antoja ha seguido sobre los patrones antes examinados.

En primer lugar, es posible considerar una drástica disminución del número de efectivos de la Administración Pública Federal, principalmente motivada por la venta y extinción de una gran cantidad de entidades del "sector paraestatal"; así como la supresión y fusión de organismos y órganos de la Administración Pública centralizada. En segundo lugar, parece que la composición del servicio público continúa siendo la misma, en lo general, salvo en los mandos superiores, en los cuales la irrupción de egresados de universidades privadas ha sido generalizada. En tercer lugar, hay que destacar que dentro de esta categoría de mandos superiores, se han incorporado una gran cantidad de egresados de posgrados de universidades extranjeras. Su efecto en la formación profesional en Administración Pública, ha sido el desestímulo para los posibles cursantes de sus programas de enseñanza. Esta situación, además de otros factores, han propiciado que en varios planteles la matrícula escolar haya descendido significativamente, y en uno en particular, en la Escuela de Administración de la Universidad de Guadalajara, la

carrera en Administración Pública haya mermado tanto en su planta estudiantil que está amenazada por la extinción. Tanto la disminución del horizonte laboral potencial para los egresados de los programas de formación en Administración Pública, como el desestímulo para el estudio en los planteles que imparten la especialidad, han tenido un impacto muy significativo en estos programas.

Bajo estas circunstancias, parece conveniente meditar sobre la deseabilidad del fortalecimiento de la profesionalización en el servicio público y la reforma de los planes de estudio en Administración Pública, al tenor de estos cambios, para hacer más adecuados los planteles a cargo de la formación de recursos gerenciales para el Gobierno. Las condiciones que originaron a la carrera en Administración Pública han variado tanto, que se hace necesaria una reconceptuación cabal de su función presente y futura.

CAPÍTULO II

LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LAS CIENCIAS POLÍTICAS

1. La Educación Superior	45
2. Las Relaciones Internacionales	48
3. Las Ciencias Políticas	50
4. Las Políticas Públicas	53

CAPÍTULO II

LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LAS CIENCIAS POLÍTICAS

1. La Educación Superior

Ya pudimos observar de conjunto a la estructura ocupacional del Gobierno en México, con relación a su grado de profesionalización general, preferentemente en la Administración Pública federal. Una de sus características es la gran concentración en el Distrito Federal. Un signo igual identifica a la enseñanza superior, la cual, sin embargo, cuenta con suficiente distribución en el territorio nacional para favorecer a las distintas entidades que integran al régimen federal.

CUADRO 23

INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO 1981

Entidad Federativa	No. Instituciones	No. Carreras	Estatuto	
			Públicas	Privadas
Aguascalientes	5	145	5	
Baja California	8	141	4	
Baja California Sur	4	124	4	
Campeche	6	189	6	
Coahuila	20	682	13	
Colima	3	101	3	
Chiapas	5	183	5	
Chihuahua	15	613	7	
Durango	8	421	7	1
Guanajuato	17	944	8	9
Guerrero	6	336	6	
Hidalgo	4	228	4	

Entidad Federativa	No. Instituciones	No. Carreras	Estatuto	
			Públicas	Privadas
Jalisco	14	828	9	5
Estado de México	17	1057	12	5
Michoacán	9	575	7	2
Morelos	5	325	5	
Nayarit	4	263	4	
Nuevo León	18	1279	8	10
Oaxaca	12	855	10	2
Puebla	11	803	5	6
Querétaro	5	371	4	1
Quintana Roo	3	225	3	
San Luis Potosí	7	531	4	3
Sinaloa	15	1160	10	5
Sonora	11	870	8	3
Tabasco	4	320	4	
Tamaulipas	18	1479	11	7
Tlaxcala	4	251	3	
Veracruz	18	1547	15	3
Yucatán	6	528	6	
Zacatecas	3	267	3	
Distrito Federal	70	3500	17	53

FUENTE: ANUIES. *Carreras en el sistema de educación superior*. México. 1981.

NOTA: Las instituciones de enseñanza superior públicas comprenden a las que dependen de la Secretaría de Educación Pública y de la entidad federativa del caso, e incluye a las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, que están desconcentradas.

El sistema nacional de enseñanza superior está formado por una diversidad de universidades, institutos tecnológicos, centros de enseñanza e instituciones académicas, en las cuales se imparten una variedad de carreras profesionales: actuación, artes gráficas, canto, ciencias químicas, diseño de muebles, ingeniería ambiental, notaría, aeronáutica, lingüística, matemáticas, operación de plantas, pedagogía, química agrícola, relaciones comerciales, trabajo social, turismo y zootecnia, entre otras muchas. En 1981 existían 284 instituciones integrantes de este sistema nacional de enseñanza superior, que ofrecía la cantidad de 1,968 opciones profesionales, de las cuales 352 se refieren a carreras de nivel Licenciatura. En México los niveles de instrucción son los siguientes:

Primaria	6 años
Secundaria	3 años
Bachillerato	3 años
Licenciatura	5 años
Maestría	2 años
Doctorado	4 años

Dentro del sistema de enseñanza conviven niveles de preparación diversos. Una modalidad muy solicitada por los estudiantes es la carrera corta, situada entre la Primaria y la Secundaria, y que otorga certificados para ejercer tareas muy concretas. Otra modalidad, todavía más socorrida, la constituye la carrera de nivel medio que capacita en labores tales como la mecanografía, contabilidad comercial, computación y programación computacional. Hay que recordar que en 1975, el 6.41% de los servidores públicos poseían carreras cortas, en tanto que las carreras de nivel medio la acreditaba el 31.36%. Sin embargo, a pesar de estas cifras, la mayoría de los estudiantes de secundaria anhelan cursar una carrera profesional y preferentemente en alguna universidad. Hoy en día, esta aspiración ya no se ciñe a la UNAM, pues las universidades privadas han tenido notable progreso, y todavía opciones como las carreras profesionales técnicas -como las ofrecidas por el Colegio Nacional de Enseñanza Profesional Técnica (CONALEP)- no tienen la aceptación deseable.

Por efecto de la tendencia hacia la centralización, la enseñanza superior propende a concentrarse en el Distrito Federal y el área conurbada con el Estado de México, al norte y al oriente de la Capital de la República. Este fenómeno se repite en las grandes urbes, como Guadalajara y Monterrey, en las entidades federativas. Sin embargo, en algunos estados la organización de dicha enseñanza se ha desconcentrado en poblaciones importantes y hay carreras cuya impartición se sitúa en una de ellas o se comparte en varias ciudades hasta cierto ciclo y luego se concentra en una sola. Hay entidades federativas con un nutrido desarrollo de todo tipo de carreras, como el Distrito Federal, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y el Estado de México. En cuanto al estatuto de los establecimientos educativos, la gran mayoría son públicos en su triple modalidad: federales, estatales y autónomos. Otros son privados y hay casos, como en el Distrito Federal y Nuevo León, que hay más instituciones privadas, que públicas.

Finalmente, hay que hacer notar que de la matrícula total de estudiantes del nivel de Licenciatura, aproximadamente 250 mil estudian en la UNAM.

Dentro de este marco general de la educación en México, tiene lugar la enseñanza de la Administración Pública, cuya impartición está a cargo de más de 20 instituciones repartidas en casi la mitad de las entidades federativas que integran a la República. Pero antes de entrar a su análisis, examinaremos a tres especialidades con las cuales le unen lazos fraternales y con frecuencia estrechos vínculos curriculares: Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Políticas Públicas.

2. Las Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales constituyen una de las especialidades de las Ciencias Políticas, más específicamente, es el aspecto inter-estatal de la ciencia política. El espacio académico que cubren es muy vasto y comprende, como tema dilecto, el servicio exterior. En buena medida, la expansión de esta especialidad obedece al crecimiento y profesionalización del servicio exterior, y sus egresados son ciertamente los administradores públicos de lo exterior, si bien es cierto que sus horizontes laborales también se encuentran en los organismos internacionales y regionales. Hagamos una semblanza de la carrera de Relaciones Internacionales, según se visualiza en el cuadro siguiente:

CUADRO 24

CARRERA EN RELACIONES INTERNACIONALES 1981

Licenciatura en Relaciones Internacionales			
Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM	Distrito Federal	Pública	8 Semestres
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM	Estado de México	Pública	9 Semestres

Licenciatura en Relaciones Internacionales			
Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón/UNAM	Estado de México	Pública	9 Semestres
Área de Derecho y Ciencias Sociales/Universidad Femenina de México	Distrito Federal	Privada	9 Semestres
Centro de Estudios Internacionales/El Colegio de México	Distrito Federal	Civil	4 Años
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad de las Américas	Puebla	Privada	8 Semestres

FUENTE: ANUIES. **Carreras en el sistema de educación superior.** México, 1981.

La Licenciatura en Relaciones Internacionales ha tenido un desarrollo continuo en las universidades mexicanas, aunque su impartición se restringe esencialmente a la UNAM, donde tres de sus escuelas la imparten, toda vez que es una especialidad atendida preferentemente por instituciones educativas públicas. Es previsible una expansión de la carrera por motivo de la globalización de la economía mundial y el esfuerzo de México para ingresar a los cambios tecnológicos y científicos universales. Debido a la expansión del comercio en el orbe, esta especialidad puede contribuir a implantar los cambios en el país, colaborar en el estudio de la proliferación de maquiladoras, participar en los procesos de desregulación comercial e industrial con relación al exterior, y reconceptuar lo que hoy se conoce como la "diplomacia económica". No está por demás anotar que esta especialidad se originó dentro de la ESCA en 1905, bajo la denominación de Aspirante a Carrera Consular, y que sus egresados más distinguidos eran reclutados de manera preferente por la Secretaría de Relaciones Exteriores, por un acuerdo del Gobierno federal. En 1951 se experimentó con ENCPUS/UNAM una modalidad idéntica con la misma dependencia pública, pero no prosperó. Tal modalidad consistía en una carrera corta de tres años.

No está demás insistir en que aquella profesión no se restringe al servicio exterior, pero que éste es uno de sus núcleos laborales básicos. Sin embargo, debido a que su currículum no está configurado para formar específicamente

administradores públicos del servicio exterior, con lo que ingresarían a la categoría de "recursos gerenciales para el sector público", salvo estas breves líneas que le dedicamos, fue excluida de nuestra investigación. En un futuro próximo, no obstante, no debemos sorprendernos si esta profesión acentúa su pensum hacia temas de administración exterior e internacional, y que materias de estos tópicos se introduzcan en planes de estudio de Administración Pública.¹⁹

3. Las Ciencias Políticas

La carrera en Ciencias Políticas es una de las actividades de egresados universitarios con más dificultades de oficio profesional, sobre todo en función del servicio público. Generalmente su reclutamiento en la Administración Pública se enmarca en organismos donde sus ejercitantes cumplen labores de asesoría y consultoría. Hoy en día, por el desarrollo del análisis de políticas, los especialistas en Ciencias Políticas tienen un panorama profesional más definido, por citar una de sus opciones profesionales, sin descontar las ya tradicionales que ofrece la investigación y la docencia. En 1981 existían las siguientes instituciones impartiendo esta profesión:

CUADRO 25

CARRERA EN CIENCIAS POLÍTICAS 1981

Licenciatura en Ciencias Políticas			
Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Area de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de Baja California Sur	Baja California Sur	Pública	9 Semestres
Escuela de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad de Colima	Colima	Pública	9 Semestres

¹⁹ En el libro **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores** (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.), hemos tenido ocasión de hacer una primera exploración sobre el estatuto del servicio exterior como carrera administrativa. Ver capítulos VI, X, XI y XII.

Licenciatura en Ciencias Políticas			
Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM	Distrito Federal	Pública	8 Semestres
División de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Pública	12 Trimestres
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM	Estado de México	Pública	9 Semestres
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México.	Estado de México	Pública	9 Semestres
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Pública	8 Semestres
División de Humanidades/Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Pública	10 Semestres
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas/Universidad de Sinaloa	Sinaloa	Pública	10 Semestres

FUENTE: ANUIES. Carreras en el sistema de educación superior. México, 1981.

Esta carrera, como la anterior y las referentes a Sociología, Periodismo y Ciencias Administrativas, formaban el núcleo del proyecto original de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, formulado por Lucio Mendieta y Núñez en 1949. En su origen, como lo observaremos más adelante, don Lucio había previsto que dicha Escuela, por medio de la especialidad en Ciencias Políticas, surtiera de conocimientos a quienes tenían cualidades innatas para la política y perfeccionara sus inclinaciones profesionales con una formación académica sólida. Era, pues, una Escuela de capacitación de políticos con formación universitaria en las Ciencias Políticas. Con el tiempo, la carrera se convirtió en semillero de académicos en un elevado porcentaje. Aquella visión primigenia de la especialidad nos hace suponer que, en contraste al modelo de la Universidad de Lovaina (Bélgica), Mendieta y Núñez no concibió una Licenciatura en Ciencias Políticas y

Administrativas sino dos, una para Ciencias Políticas, otra para Ciencias Administrativas. Por motivos de las restricciones del mercado de trabajo para la primera, ambas especialidades se juntaron en 1958 en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, pero han tenido una separación curricular, temática y orgánica, sobre todo por efecto de sus respectivos horizontes laborales.

En 1981, pese a la continuación de las restricciones laborales, como se observa en el cuadro 25, la especialidad prosperaba y era impartida en diversos puntos del país, entre otras entidades federativas: Sinaloa, Baja California Sur y Puebla, además del Distrito Federal. Este número de instituciones docentes contrasta con la reducida matrícula que contiene la carrera, pero que, como lo anunciamos, puede incrementarse a condición de perfilar profesionalmente, de manera más estricta, su horizonte laboral e introducir en su currícula nuevas metodologías de análisis político que serán bien recibidas en una etapa de cambio político que hoy se percibe en México.

Hay que consignar su hermandad profesional con la Administración Pública, con la que comparte los mismos espacios académicos, similares ámbitos curriculares y títulos profesionales emparentados. Dentro de la tipología antes propuesta, agrupamos aquí a las Licenciaturas nominadas como "Ciencias Políticas" y aquellas otras de "Ciencias Políticas y Administración Pública" con especialidad en Ciencia Política. En el apartado siguiente agrupamos a las carreras de "Ciencias Políticas y Administración Pública" o con título inverso, con la especialidad en Administración Pública, junto con las que meramente son de Administración Pública, objeto de esta investigación.

Del mismo modo, hay que consignar que recientemente fue establecida la Licenciatura en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en tanto que en el Centro de Investigación y Docencia Económicas se instituyó la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Tampoco tenemos lugar aquí para tratar mayormente a las Ciencias Políticas -sin Administración Pública-, por motivos similares a los expuestos cuando nos referimos a las Relaciones Internacionales, pues sus planes de estudios no están proyectados a la formación de recursos gerenciales para el sector público; y de llegar a ser una fuente de reclutamiento para este sector, no obedecería al

currícula ni al perfil profesional que se planea al efecto, sino a otros criterios que aquí no cabe considerarse.

4. Las Políticas Públicas

La enseñanza de las políticas públicas, la más reciente fórmula de enseñanza relacionada con la Administración Pública, se ha implantado en México a partir de 1980. Su inicio consistió en las cátedras de análisis de políticas I y II, impartidas dentro del programa de Maestría en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. La primera se cursaba en el tercer semestre y su objeto era la enseñanza de los métodos usuales en el análisis de políticas públicas, desde el ángulo multidimensional y haciendo énfasis en la planeación, instrumentación y evaluación de la acción estatal. El segundo curso trataba de la teoría de las políticas públicas y se centraba, asimismo, en el análisis de políticas concretas.²⁰

En 1987 fueron creados tres programas integrales de enseñanza en políticas públicas. La Universidad Iberoamericana inauguró, en enero de ese año, un Diplomado Universitario en Análisis y Evaluación de Políticas Públicas cuya duración era de seis meses. Su objeto se centraba en el análisis del proceso de políticas: formulación, análisis y evaluación, con base en el examen de casos prácticos. Por su parte, con la responsabilidad compartida de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, y el Instituto Nacional de Administración Pública, en agosto del mismo año se comenzó a impartir un Diplomado en Política Gubernamental. Como el anterior, también estaba fundamentado en el proceso de políticas: gestación, formulación, gestión y evaluación de políticas. Este mismo año se puso en marcha el primer programa de formación en posgrado, con el estatuto de Maestría, y tocó al Instituto Tecnológico Autónomo de México ser su sede. Con base en lineamientos económicos, la Maestría en Políticas Públicas aspiraba a

²⁰ Pedro Moreno Salazar. *El estado actual de la docencia y la investigación de políticas estatales en algunas instituciones de educación superior en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1980. Ms, 27 pp.

dotar del instrumental económico, de las herramientas del análisis político y de las técnicas de dirección, para formular, instrumentar y evaluar a las políticas gubernamentales.

En 1988, la Escuela de Salud Pública estableció un curso sobre análisis de políticas de salud, dentro de su Maestría en Organización y Dirección de Sistemas de Atención en Salud. Entre otros propósitos, dichos cursos se abocaron a formar a los estudiantes dentro del análisis crítico de las acciones gubernamentales concernientes a la salud.

Todas estas experiencias docentes han proseguido hasta la actualidad, pero se han enriquecido con la recientemente aprobada Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y con la aparición de programas dedicados a la enseñanza de los negocios públicos y gobierno. Sobre estos últimos, hay que mencionar a la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno, impartida por la Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno, de la Universidad de Guadalajara; y la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México.

CAPÍTULO III

LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- | | |
|--|----|
| 1. Panorámica | 55 |
| 2. Instituciones de Enseñanza de la Administración Pública | 56 |

CAPÍTULO III

LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Panorámica

No haremos aquí una referencia minuciosa de la especialidad en Administración Pública, en atención a un examen más en detalle que se hará en su lugar. Efectuaremos algunas anotaciones sobre la situación de la carrera en Administración Pública en 1981, para observar el grado de desarrollo de la especialidad en este año y luego confrontar su desenvolvimiento en 1989. Como ya lo hicimos saber, la carrera en Administración Pública puede estar asociada con Ciencias Políticas o no. Esta asociación depende de varios factores: su pertenencia a escuelas de Ciencias Políticas, a escuelas de Contaduría y Administración, o a escuelas de Administración bajo una óptica generalista. En ocasiones está asociada a una o varias especialidades de Ciencias Políticas, pero su currícula se ha planteado por separado. En otras palabras: el perfil curricular está determinado por tres tradiciones, aquí relacionadas de la más antigua a la más reciente:

- a) Tradición de las escuelas de Contaduría y Administración.
- b) Tradición de escuelas de Ciencias Políticas y Sociales.
- c) Tradición de escuelas de Administración bajo una óptica generalista.

La fuente que hemos venido utilizando divide a las carreras de Administración Pública en tres grupos, atendiendo su inclinación curricular: Administración Pública; Administración Pública y Ciencias Políticas, y a la inversa: Ciencias Políticas y Administración Pública -una vez que, al mismo tiempo separó Ciencias Políticas como una carrera independiente, como lo visualizamos en la sección anterior.²¹ Esta agrupación categorial es el efecto actual del peso de las tradiciones mencionadas, pero también del perfil curricular que se imprime en los planes de estudios tomando en consideración a tres opciones: a) que las Ciencias

²¹ ANUIES. Carreras en el sistema de educación superior. 1981.

Políticas y Administración Pública no estén separadas; b) que, no estándolo, sin embargo se otorgue más significación a la Administración Pública; c) que se destaque esta última, segregándose del título profesional a las Ciencias Políticas. Como convención comunicativa agregaremos a todas éstas bajo la noción de carrera en Administración Pública.

2. Instituciones de Enseñanza de la Administración Pública

Comencemos con la primera clasificación:

CUADRO 26

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)/LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1981

Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Escuela de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Baja California Sur	Baja California Sur	Pública	10 semestres
Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Coahuila	Coahuila	Pública	9 semestres
Instituto Tecnológico Regional de Piedras Negras *	Coahuila	Pública	8 semestres
Escuela de Derecho y Ciencias Sociales/Universidad de Colima	Colima	Pública	10 semestres
Área de Ciencias Administrativas/Universidad Autónoma de Chiapas *	Chiapas	Pública	9 semestres
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey *	Nuevo León	Privada	9 semestres
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM	Distrito Federal	Pública	8 semestres
Departamento de Sociología y Administración Pública/Universidad Iberoamericana	Distrito Federal	Privada	8 semestres
Facultad de Administración/Universidad de Guadalajara	Jalisco	Pública	10 semestres

Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudios
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad del Estado de México	Estado de México	Pública	9 semestres
Facultad de Comercio y Administración/Universidad Autónoma de Tamaulipas/Sede Ciudad Victoria	Tamaulipas	Pública	9 semestres
Facultad de Comercio y Administración/Universidad Autónoma de Tamaulipas/Sede Nuevo Laredo	Tamaulipas	Pública	9 semestres
Escuela de Administración Pública/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Pública	10 semestres
Departamento de Comercio y Administración/Universidad Autónoma de Tlaxcala	Tlaxcala	Pública	9 semestres

FUENTE: ANUIES. Carreras en el sistema de educación superior. México, 1981.

(*) El "Anuario Estadístico 1989" de la ANUIES (Licenciatura), ya no se consigna la existencia de esta carrera.

Dentro de la peculiar índole del servicio público en México, ya examinado, la carrera en Administración Pública representa la enseñanza y formación directa y exclusiva para el servicio público; y ante especialidades con proyectos laborales múltiples, constituye una profesión para el servicio público *strictu sensu*. En contraste a la variedad de carreras universitarias que miran al sector público como campo laboral optativo, secundario o subsidiario, la carrera en Administración Pública no tiene más mercado de trabajo que la propia administración del Estado. Por lo tanto, su currícula, las materias que la forman, la bibliografía que nutre los programas de estudio y los métodos de enseñanza, no deben tener más proyección preferente que el servicio público. Aunque no podemos desconsiderar la disociación entre su currícula y el empleo público, esta disociación es la menos profunda entre todas las carreras universitarias y dicho empleo. Por consiguiente, nada más explicativo que tal perfil para sustentar la acentuación de este diagnóstico sobre dicha especialidad.

En la modalidad reseñada en el cuadro 26, la carrera era impartida en 1981 por 14 instituciones de enseñanza superior. Nótese que, inclusive, dentro de esta categoría la ANUIES agrupó a aquéllas cuyo título es de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), por tratarse de una especialidad curricular separada. Por ejemplo, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a pesar de la identidad de título, la

currícula de las dos especialidades actualmente está desvinculada desde el cuarto semestre (sólo se une en el tronco común semestral del plantel), cuando en el Plan de Estudios de 1967 lo estaba desde el primero.

Es de observarse que la carrera, rompiendo con la ancestral tradición centralizadora del Distrito Federal, se ha extendido por varios estados de la República, aunque preferentemente en el norte y centro del país.

Antes de pasar a la segunda y tercera modalidades, debemos recordar que esta carrera debió nacer en 1951, junto con las otras especialidades de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, de acuerdo con el citado Plan de Estudios de Lucio Mendieta y Núñez. No fue así por la disputa que vigorosamente hizo la Escuela Nacional de Economía al futuro plantel, porque estaba proyectando una especialización de posgrado en Administración Pública. Finalmente ni una ni otra Escuelas conservaron a la especialidad, que nació hasta 1958 en asociación con las Ciencias Políticas. Esta circunstancia que signó su origen sería determinante para el desarrollo de la mencionada Licenciatura, no sólo porque significó un retraso irrecuperable y una pérdida de oportunidad histórica que repercutió en su maduración futura, sino porque dio pie al cambio de condiciones para el nacimiento y proliferación de la especialidad en otros planteles.

CUADRO 27

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS POLÍTICAS 1981

Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudio
Escuela de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Baja California	Baja California	Pública	10 semestres
Escuela de Administración Pública y Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de Chihuahua	Chihuahua	Pública	9 semestres

FUENTE: Anterior.

CUADRO 28

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1981

Universidad	Entidad Federativa	Estatuto	Tiempo/Estudio
Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Coahuila	Coahuila	Pública	9 semestres
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM	Estado de México	Pública	9 semestres

FUENTE: Anterior.

Las modalidades consignadas en los cuadros 27 y 28 no tenían representación en el Distrito Federal, ni la tienen hoy en día. Son una manifestación propia de las entidades federativas del país. Hay que aclarar que la versión del segundo cuadro mencionado: Ciencias Políticas y Administración Pública, se refiere a un currícula indiviso, distinto, por ejemplo, al plan de la FCPS/UNAM que se bifurca a partir del cuarto semestre, tal como lo hemos advertido.

Finalmente, atendiendo la tri-clasificación de tradiciones curriculares en México, queremos consignar que dentro de la última, referente a una nueva visualización de la Administración como género ramificable en especies -concepción muy polemizada y carente de consenso en los círculos académicos y profesionales en Administración Pública-, tiene a su vez dos variantes:

- a) Administración bifurcable en Administración Pública y administración de empresas.
- b) Administración divisible en Administración Pública (o alguno o algunos de sus aspectos), administración de empresas, algunos ramos de la economía, o prolongable como administración general.

El primer caso corresponde a la Facultad de Administración de la Universidad de Guadalajara, el segundo a la UAM en sus tres unidades: Azcapotzalco,

Ixtapalapa y Xochimilco, hasta recientes reformas en sus currícululas respectivas. Hay que hacer notar que en estas unidades no se imparten licenciaturas en Administración Pública, sino en administración, y que sus pensum culminaban en concentraciones referentes a la Administración Pública o alguno de sus aspectos, de modo que sus especialidades administrativas eran en cierto modo de Administración Pública; por tal razón las incluimos en esta obra, pues formaban curricularmente recursos humanos para el sector público, perfil que, aunque opcional, era tácito y estaba sustentado en asignaturas propiamente de Administración Pública, principalmente en Xochimilco. En cuanto a Guadalajara, el título profesional de Administración Pública está avalado por una carga curricular nutrida de materias de la especialidad, pero asociadas a otras más de administración de empresas, problema que examinaremos adelante.

CUADRO 29

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN CON CONCENTRACIONES TERMINALES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1981

Universidad	Opción Terminal	Estatuto	Tiempo/Estudio
UAM Azcapotzalco	Administración de Empresas Públicas	Pública	12 trimestres
UAM Iztapalapa	Administración de Empresas Públicas	Pública	12 trimestres
UAM Xochimilco	Administración Pública	Pública	12 trimestres

FUENTE: Anterior.

En el caso de la Unidad Azcapotzalco, además de la opción en Administración de Empresas Públicas, existían las de Promoción Industrial y Sistemas Financieros. En Iztapalapa, por su parte, en Administración General; y en Xochimilco: Economía y Administración Privada.

Tal era el cuadro de la enseñanza profesional de la Administración Pública en el nivel superior, en 1981.

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 disímiles 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.

curso, 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 correidores 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, prohijó 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 mejorárla**, 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 ENCPSP 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 ENCPSP, 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 currícula 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 currícula 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 currícula 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 conceptuado 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 conceptualización 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 Brasilia, 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 intimamente 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 ENCPSP 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 ENCPSP 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 inquierte 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 Álvaro 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 ENCPG, 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 ENCPG, 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 ENCPG. 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 ENCPSP.

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, adelantándose 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 nacidos 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. "Demandas 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 currícula 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 la 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 desenvolviendo.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 *dilettante*. 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 qué 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 currícula 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".

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.	Modalidades Organizativas de la Carrera en Administración Pública	95
	A. Organización Académico-Administrativa	95
	B. Matrícula Escolar	109
2.	Estructura Académica	118
	A. Función del Plan de Estudios	119
	B. Insumos Curriculares Formativos	125

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Modalidades Organizativas de la Carrera en Administración Pública

La enseñanza de la Administración Pública ha asumido en México, por motivo de la evolución de las tradiciones antes expuestas, diversas modalidades curriculares que aquí examinaremos. Tales modalidades, al mismo tiempo, han tendido a encarnar en organizaciones académico-administrativas de la más diversa índole y la configuración curricular ha impreso variaciones en la concepción de los planes de estudio, la estructuración de los cursos, los criterios de distribución del tiempo, y la repartición de cargas de trabajo por asignatura y por grupos de materias. Una manifestación de estos desarrollos curriculares diferenciados, por el influjo de las tres tradiciones, ha derivado en conformaciones relativamente distintas para el planteamiento de la formación profesional, cuyo objetivo lo ha concebido cada plantel con algunas variaciones. Iniciaremos con el examen de la organización académico-administrativa de la enseñanza.

A. Organización Académico-Administrativa

La carrera en Administración Pública, en México, es impartida en una variedad de instituciones educativas con perfiles curriculares diversificados y se ofrece bajo los siguientes títulos profesionales:

- * Licenciado en Administración Pública.
- * Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas.
- * Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública:
Especialidad en Administración Pública.

La elección del título profesional obedece a la tradición del caso, aunque sustancialmente la carrera sea la misma. Hasta el momento nos hemos atenido a esta clasificación -propuesta por la ANUIES- y que se basa en el título. Ahora

que ahondaremos en los problemas curriculares, debemos replantear esta clasificación de conformidad con la índole de los planes de estudios, el perfil profesional planteado y la naturaleza del entorno académico donde se imparte la carrera. Para efectos de comunicación con los lectores de este trabajo, conservaremos la denominación de carrera en Administración Pública para referirnos a la totalidad de las licenciaturas mencionadas. Caso excepcional es la carrera de Administración de la UAM, que no lleva ninguno de aquellos títulos, pero cuyo currículum comprende un número variable de materias en Administración Pública.

La Licenciatura en Administración Pública tuvo su origen en 1958, como ya lo hicimos saber. Desde entonces ha proliferado por todo el país y curiosamente, en contraste a la tendencia a la centralización administrativa del México contemporáneo, es una de las carreras mejor distribuidas en el país. Preferentemente es impartida por universidades, fundamentalmente las públicas, pero también sus cursos se siguen en una asociación civil y en dos universidades privadas. La carrera es enseñada tanto en instituciones antiguas, como en las modernas. Es objeto de sistemas añejos y también de los más actuales. Sus cursos están estructurados en asignaturas e igualmente en módulos, y con más frecuencia la organización cronológica de las materias consiste en el sistema de semestres, y a veces de trimestres. La mayoría de las carreras son valoradas en créditos y comparten básicamente los mismos requisitos de ingreso y titulación, independientemente del acento y el rigor exigido por cada una de las escuelas o facultades.

La tradición en ciencias políticas requiere explicación especial, porque las modalidades académico-administrativas donde se imparte la carrera en Administración Pública ha encarnado en instituciones con las siguientes peculiaridades:

- * Escuela de Administración Pública.
- * Escuelas y Facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- * Facultades de Ciencias Políticas y Sociales.
- * Departamentos de Derecho y Ciencias Políticas.
- * Instituciones Educativas en Ciencias Sociales.
- * Facultades de Comercio y Administración.

- * Escuelas de Administración.
- * Centro de Relaciones Internacionales.

La diferenciación organizativa de estas modalidades no es fortuita, obedece a las tradiciones descritas, al perfil profesional diseñado y al peso disciplinario que entraña el dominio de alguna orientación intelectual. Observemos los cuadros siguientes:

CUADRO 30

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTÍAN LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad Autónoma de Puebla	Escuela de Administración Pública *

FUENTE: ANUIES. **Anuario Estadístico**. México, 1989.

(*) En 1993 esta institución se transformó en Escuela de Administración, dando cabida a las profesiones en Administración Pública y Administración Privada.

El cuadro anterior refleja el interés exclusivo que de antaño se otorgaba a la Administración Pública en Puebla, donde era la única carrera impartida en el plantel. Esta situación no era accidental, pues la especialidad en esta entidad federativa es la que tenía la matrícula escolar más alta en toda la República, como lo podremos constatar páginas adelante.

CUADRO 31

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: FACULTADES DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad Autónoma de Campeche	Escuela Superior de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma del Estado de México	Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Atómoma de Nuevo León	Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

FUENTE: Anterior.

En forma similar a Puebla, en Campeche también una sola carrera es impartida en toda una Escuela, con la variante que se trata de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. En el Estado de México, el desarrollo organizativo de la Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública se centró en la especialidad de Administración Pública y después se amplió a otras carreras -Sociología y Ciencias de la Comunicación-, pero la prominencia de aquélla sigue siendo patente. En Nuevo León, como el caso de Campeche, únicamente se imparte la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, que tiende a diferenciarse en sendas especializaciones en uno y otro campos disciplinarios en los últimos semestres del pensum.

CUADRO 32

**NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: FACULTADES DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES 1989**

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad Autónoma de Baja California	Escuela de Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Autónoma de Coahuila	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de Colima	Escuela de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de Chihuahua	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Iberoamericana, D.F.	Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
UNAM, D.F.	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de Tlaxcala	Departamento de Derecho y Ciencias Políticas

FUENTE: Anterior.

La Facultad o Escuela en Ciencias Políticas y Sociales es la modalidad académico-administrativa más generalizada, debido al ascendiente de la tradición de ciencias políticas, ya que tal fue el origen de las primeras carreras de la especialidad. La regla en este tipo de instituciones de enseñanza, es la convivencia de la Administración Pública con otras carreras de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales. En Baja California, con sede en Mexicali, la Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas comparte un tronco común con la carrera de Sociología, de modo similar a Coahuila, donde la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública lo hace también con la de Sociología. En Colima, la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales da cabida a la Licenciatura en Administración Pública, junto con las de Ciencias Políticas y Sociología. Sin embargo, su pensamiento es independiente del respectivo de las otras dos carreras que, nótese, comparten un tronco común. En Chihuahua, la Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas, recientemente, fue el resultado de la

fusión de ambas especialidades en una sola carrera, con algún acento en Administración Pública, y que convive curricularmente separada con otra más: Ciencias de la Comunicación.

En la Ciudad de México hay tres instituciones que imparten la especialidad, dos de ellas con el título en Ciencias Políticas y Administración Pública. La Universidad Iberoamericana tiene un Departamento de Ciencias Sociales y Políticas que, como las escuelas que comparten esta tradición, administra a la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública junto con las carreras de Sociología y Relaciones Internacionales, cada cual con currículum independiente. La otra Universidad, la Nacional Autónoma de México, cuenta con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales donde se cursa la variedad de carreras más amplia dentro de la mencionada tradición, compartiendo un tronco común Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciencias de la Comunicación, Sociología y Relaciones Internacionales. Además del referido tronco, Ciencias Políticas y Administración Pública están asociadas bajo el mismo título, aunque sus respectivos pensum se separan completamente a partir del cuarto semestre y cuentan con departamentos independientes.

Tlaxcala representa cierta variación en la tradición en ciencias políticas, pues en su caso se une a la ancestral especialidad en ciencias jurídicas, para dar cabida a la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, junto a la de Derecho, articuladas con un tronco común. Está por demás señalar el peso curricular que tienen las materias jurídicas, además de la atmósfera académica donde predomina la abogacía, una especialidad con abolengo, antigüedad y preeminencia en México. Hoy en día las facultades de Derecho son las que producen más egresados que cualquier otro plantel educativo.

Otro cambio en la tradición en ciencias políticas consiste en una diversidad de instituciones de enseñanza que optaron por rubricar a sus planteles sólo con las ciencias sociales, aunque su trazo académico-administrativo y los perfiles curriculares de las carreras que imparten no difieran mucho de las Escuelas de Ciencias Políticas y Sociales.

CUADRO 33

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE CIENCIAS SOCIALES 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad de Sonora	Departamento de Ciencias Sociales
Universidad Autónoma de Hidalgo	Instituto de Ciencias Sociales
Universidad Autónoma de Baja California Sur	Área de Ciencias Sociales

FUENTE: Anterior.

Esa alteración es explicable inicialmente en Sonora, donde la carrera de Sociología acompaña a la de Administración Pública, pero con planes de estudio autónomos, y donde no existe la especialidad en Ciencias Políticas. También en Hidalgo hay una paridad de carreras, una la Licenciatura en Administración Pública, otra la Licenciatura en Derecho. Su parentesco es evidente con el Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, con la salvedad de que aquí se imparte la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. También en Baja California Sur se cursa una dupla de carreras: Economía, y Ciencias Políticas y Administración Pública, asimismo con un tronco común. Hay que destacar que dentro del cuadro general de la atmósfera organizativa de la especialidad de Administración Pública, éste es el único caso que comparte el mismo espacio académico con la carrera de Economía.

Analicemos ahora a la carrera de Administración Pública dentro de la órbita organizativa de las Facultades de Comercio y Administración. Hay que advertir que, bajo esta tradición, el pensamiento de la Licenciatura en Administración Pública tiende a variar, sustancialmente, de aquellos otros que bajo el diseño de la tradición en Ciencias Políticas han puesto el acento en la multidisciplinariedad.

CUADRO 34

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: FACULTADES DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad Autónoma de Morelos	Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Autónoma de Tamaulipas *	Facultad de Comercio y Administración

FUENTE: Anterior.

(*) La carrera se haya hoy día suspendida en sus dos sedes: Ciudad Victoria y Nuevo Laredo; pero aún tiene alumnos matriculados.

En las Escuelas de Ciencias Políticas referidas a la Administración Pública, esta última es agrupada como una de las ciencias sociales y considerada como ciencia o materia de estudio. En las Facultades de Comercio y Administración, tal noción desaparece a favor de otra concepción nacida bajo el impulso de las corrientes intelectuales relativas a la empresa privada y que concibe una noción de parentesco inmediato de la Administración Pública con la Administración de Empresas Privadas y la Contaduría, más que con las Ciencias Políticas y Sociales. Por lo tanto, el pensum de la carrera de Administración Pública en estas instituciones académicas, comparte varias materias y fórmulas de agrupación de asignaturas, como lo encarna típicamente el caso de Morelos, con el cuarteto de carreras de Administración de Empresas, Contaduría, Administración, Informática y Administración Pública. Ocurre en forma similar en San Luis Potosí, con el añadido de la Licenciatura en Administración Agropecuaria -como ocurría en Tamaulipas-, junto con Contaduría y Administración de Empresas, además de Computación Administrativa. En todos estos planteles el título que se ofrece es de Licenciado en Administración Pública.

Emparentada con esta noción de perfil curricular, hay instituciones que han dividido la Contaduría y la Administración, y han unido esta última a la Administración Pública, bajo una misma y única organización académico-administrativa.

CUADRO 35

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
Universidad de Guadalajara (Jalisco)	Facultad de Administración
Universidad de Occidente (Sinaloa)	Departamento de Administración

FUENTE: Anterior.

El caso típico es la Universidad de Guadalajara, cuya Facultad de Administración fue constituida originalmente como Escuela de Administración Pública. Por efecto de las reformas universitarias de 1979, se convirtió en un plantel de Administración, con dos especialidades: Administración de Empresas y Administración Pública, la primera segregada de Contaduría y Administración, en tanto que esta última quedó restringida a la primera especialidad. La otra representación es la Universidad de Occidente donde el diseño del plan de estudios del Departamento de Administración se desdobra, según la sede del caso, en una variedad de administraciones especiales, entre ellas la Administración Pública, que así es curricularmente ubicada en asociación con las demás, por medio de un tronco común. En los Mochis, la Licenciatura en Administración Pública se cursa en paralelo con las carreras de Administración (Finanzas), Administración Agropecuaria y Sistemas Computacionales. En Culiacán: Licenciatura en Administración Pública, junto con las especialidades de Administración y Finanzas, Administración de la Educación y Sistemas Computacionales. Finalmente, en Guasave, además de la especialidad en Administración Pública, todas las de Culiacán, más la carrera en Administración Agropecuaria.

Esta variedad de configuraciones organizativas, de suyo contrastantes, es aún más amplia. Comprende espacios de estructuración académico-administrativa que son el producto de nuevas elaboraciones curriculares y proyectos organizativos, que trascienden los antiguos modos y métodos señalados. Observémoslo en el cuadro siguiente:

CUADRO 36

NÓMINA DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE IMPARTEN LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OTRAS MODALIDADES ACADÉMICO-ADMINISTRATIVAS 1989

Institución/Entidad Federativa	Modalidad Organizativa
El Colegio de México, D.F.	Centro de Relaciones Internacionales
UNAM, Estado de México	Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán
Universidad Autónoma del Noreste (Coahuila)	Plantel Saltillo

FUENTE: Anterior

El Colegio de México sigue la tradición en ciencias políticas y en su Centro de Relaciones Internacionales, además de esta especialidad, se imparte la Licenciatura en Administración Pública con su currículum privativo. En la ENEP Acatlán también es vigente esta misma tradición, pero el carácter interdisciplinario de este plantel otorga matices de diversidad a la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. En contraste con El Colegio de México, cuyo proyecto es una Licenciatura indivisa, en Acatlán sendas concentraciones terminales separan a la carrera en estos últimos semestres: servicio público, y economía y finanzas. La Universidad del Noreste, con sede en Saltillo, imparte la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública bajo un criterio curricular que mezcla la tradición contable con la de ciencias políticas, bajo el predominio de la primera.

La organización académico-administrativa ejerce un influjo de sobredeterminación en el diseño curricular, según se trate de planteles configurados bajo la tradición contable, la administrativa o la politológica. Como lo observamos en su lugar, esta sobredeterminación estructural del pensum definirá el perfil profesional del especialista en Administración Pública, el cual, bajo títulos íntimamente emparentados, con criterios de práctica profesional similares y con horizontes ocupacionales idénticos; es decir, bajo principios aparentemente comunes y compartidos, han escogido medios curriculares sustancialmente

distintos cuyas fórmulas de enseñanza igualmente diferentes forman a profesionales con grados diversos de conocimiento y capacidad.

Tal como se puede observar, el *locus* natural de las carreras en Administración Pública son las universidades, pues 21 de las 22 instituciones que las imparten corresponden a esta modalidad. En México, la formación profesional casi exclusivamente se desenvuelve en instituciones universitarias y ello obedece, naturalmente, a las condiciones propicias que proyecta sobre ellas el rigor curricular, la libertad de cátedra y el apoyo en la investigación. De las 21 universidades, 19 tienen carácter público y dos son privadas, en tanto que la institución no universitaria, El Colegio de México, es un centro académico que disfruta de gran prestigio nacional e internacional. La enseñanza de la Administración Pública está distribuida con cierta equidad a lo largo y ancho del territorio nacional: en el norte, los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, y hasta hace poco, Tamaulipas. En el centro, San Luis Potosí, Jalisco, Colima, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Estado de México, además de la Universidad Iberoamericana. Al sur, Morelos y Campeche. La UNAM, en su condición de Universidad Nacional, ha organizado dos planes de estudio, uno en la FCPS, el otro en la ENEP Acatlán, con modalidades diferentes, pero dentro del mismo trazo.

Existen 22 instituciones impartiendo la especialidad en Administración Pública, pero las carreras son 26, porque hay universidades que tienen planteles desconcentrados. Esta es la peculiaridad de dos entidades federativas geográficamente muy extensas: Sonora y Sinaloa, que cuentan con sedes en varias ciudades de su territorio, donde se imparte la carrera. En Sonora, la Unidad Hermosillo comprende íntegramente el plan de estudios, pero en Navojoa -al Sur- y Caborca -al norte-, únicamente se cursa hasta el tercer semestre, de modo que la conclusión cabal de los estudios se hace en la primera. Sinaloa es similar, pero el plan de estudios se efectúa íntegramente en sus tres Unidades: Culiacán, Los Mochis y Guasave.

Por cuanto a la fórmula organizativa que asumen las unidades encargadas de la carrera, las configuraciones son de la más variada índole: facultades, escuelas, departamentos, áreas, centros e institutos. Las organizaciones prevalecientes, sin embargo, son las facultades y escuelas, cuya distinción en México se funda en la

impartición del posgrado, en la primera. Esta condición organizativa suele estar acompañada de mayor autonomía de gestión, cuenta con consejos académicos que norman la vida interna, aprueban los planes y programas de estudio, emiten disposiciones sobre el profesorado y los alumnos, y contribuyen en lo general a garantizar una atmósfera de trabajo continuo que mucho ayuda a la consolidación de los planteles educativos. Debido al influjo de la tradición de ciencias políticas, la mayor parte de los entornos organizativos que acompañan a la administración de la carrera se desenvuelven en instituciones relativas a sus disciplinas. Once de las 21 instituciones de enseñanza superior donde se imparte la especialidad son facultades y escuelas de Ciencias Políticas. Con mucha proximidad, tanto intelectual como por tradición, tres planes de estudios son administrados por instituciones de ciencias sociales y una más por un Centro de Relaciones Internacionales. Bajo el esquema organizativo diverso en la ENEP-Acatlán, el signo interdisciplinario con que se constituyó el perfil académico de la Escuela aleja a la carrera, de algún modo, de la tradición institucional de las facultades en Ciencias Políticas; pero más lejos se encuentra la Universidad del Noreste, donde otros son los contornos estructurales que la acogen.

Las no menos ancestrales facultades de Contaduría y Administración dan cobijo a dos carreras en Administración Pública: Morelos y San Luis Potosí, y lo otorgó también en Tamaulipas. Nótese que esta tradición no tiene ninguna representación en la Capital de la República. Finalmente, dos instituciones académicas en Administración han organizado dos carreras de Administración Pública en Jalisco y Sinaloa. No está demás que digamos que el predominio que detenta la tradición contable en una u otras instituciones es, de suyo, muy grande.

Algunas de la facultades de Ciencias Políticas únicamente imparten la carrera de Administración Pública, pero la regla al constituirse como Escuela, luego de un origen organizativo diverso, es recrearse en instituciones multiprofesionales en Ciencias Políticas y Sociales. Por lo común, la especialidad en Administración Pública es impartida en asociación con la carrera de Ciencias Políticas y, también en ocasiones, con otras como Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias de la Comunicación. Además del mismo entorno académico, suele ocurrir que el grupo de carreras que integran a una facultad de este tipo comparten un tronco común o varias materias alternas a lo largo del plan de estudios. Lo normal, sin embargo, es que asocien a Ciencia Política y Administración Pública bajo el mismo

título profesional. Algunas escuelas dejan indiferenciada a la carrera, con peso curricular en la segunda, pero la mayoría disocia a las dos especialidades otorgándoles formalmente esta condición -en el título profesional, como tales- o mediante currículum separados. En los planes de estudio de instituciones educativas de esta naturaleza, el pensum descansa básicamente en materias relativas a la política, el Estado, la sociedad civil, la economía, la metodología y la Administración Pública.

No siempre el entorno académico-administrativo en ciencias políticas es un requisito para la conformación de un plan de estudios, bajo su tradición, pues hay casos como El Colegio de México y la ENEP-Acatlán que han seguido líneas de la trayectoria intelectual politológica, sin necesidad de aquel entorno. Excepcionalmente, como en la extinta carrera en Tamaulipas, contextos diversos -en este caso de Contaduría y Administración- no inhibieron la formación de un plan de estudios bajo la tradición en ciencias políticas, ni tampoco una Escuela de Ciencias Políticas, como en Colima, posibilitara que la tradición imperante fuera la contable.

Donde la profesión es ofrecida en Facultades de Comercio y Administración, el acento contable es patente y el soslayo de materias politológicas y aun de Administración Pública es manifiesto. Normalmente este deficitario curricular es compensado con el añadido de asignaturas políticas y sociales, al final del pensa y con un sentido subsidiario. La carrera en Administración Pública suele estar acompañada por otras especialidades de índole diversa a las que se fundan en las ciencias sociales, tales como la Contaduría y la Administración de Empresas. En ocasiones, la asociación curricular se establece con carreras de administración privada especializada y la relación con estas carreras generalmente se hace por medio de un tronco común, pero ciertamente gravitan en torno a materias de índole contable y de administración privada a lo largo del pensum. Emparentadas a estas escuelas, las de Administración articulan a las carreras de esta naturaleza, con las de Administración Pública, enlazándolas también por medio de troncos comunes, pero como el caso anterior, la hegemonía intelectual de la administración privada nunca es abandonada.

El caso típico sobre el ascendiente de la tradición de administración privada lo ejemplifica la UAM, con su triada de carreras bajo el título profesional de

Licenciado en Administración, que derivaban en un conjunto de concentraciones terminales relativas a Administración de Empresas Públicas en Azcapotzalco e Iztapalapa, y en Administración Pública en Xochimilco.

CUADRO 37

MATRÍCULA DE LAS CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN: CONCENTRACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad	Concentraciones Terminales
Azcapotzalco	Administración de Empresas Públicas Promoción Industrial Sistemas Financieros
Iztapalapa	Administración de Empresas Públicas Administración Financiera
Xochimilco	Administración Pública Administración Privada

FUENTE: Anterior

Nótese que el proyecto no es formar tácita y directamente a un Administrador Público, sino a un administrador general cuyas bases curriculares puedan sustentar la posterer preparación de aquél. En la UAM se formuló un plan de estudios encauzado a este objeto, cuyos corolarios son varias concentraciones terminales, entre las que están las antes señaladas y cuyo destino es concluir en la formación de un administrador de empresas públicas y un administrador público cuya base es una administración supuestamente genérica.

Más adelante observaremos el grado en que las tres tradiciones mencionadas cumplen con sus objetos y de qué modo lo hacen.

B. Matrícula Escolar

La carrera en Administración Pública ha tendido a diseminarse por todo el país y, como consecuencia, la matrícula escolar ha crecido, pero no de manera proporcional, sino en consonancia a las condiciones peculiares de cada entidad federativa. Observemos, como mera referencia general, cifras de 1989, divididas por la ANUIES atendiendo los títulos profesionales que encabezan a la especialidad.

CUADRO 38

MATRÍCULA ESCOLAR DE LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

Licenciatura	Ingresos	Total	Egresos
Administración Pública	793	7,154	569
Administración Pública y Ciencias Políticas	78	919	230
Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Administración Pública	787	2,635	575
TOTAL	1,580 *	10,708	1,374

FUENTE: ANUIES. *Anuario Estadístico*. México, 1989.

(*) Se debe restar la cifra de alumnos de los troncos comunes que cursaran carreras diversas a Administración Pública, pero no se tiene el dato.

Dentro de la masa total de profesiones que produce el sistema nacional de educación superior, el peso numérico de la carrera en Administración Pública no ha tenido significación cuantitativa. Su importancia es cualitativa, tanto en lo referente a este sistema, como en lo relativo al horizonte laboral del sector público. Aquí, vale la pena explayar varias consideraciones. La primera se refiere a los totales del cuadro anterior: anualmente ingresaban a la especialidad poco más de 1,550 estudiantes y egresaban 1,374, es decir, la deserción total no era grande: comprendía un centenar de educandos. Permanecían poco más de 10,700 estudiantes en los semestres posteriores al primero y su número era

administrativamente manejable por las instituciones que imparten la carrera. En suma: la especialidad en Administración Pública estaba en proceso de crecimiento, pero de manera paulatina y gradual.

Destaca, como segunda consideración, el notorio predominio matricular de las licenciaturas de Administración Pública, cuyos 7,154 estudiantes eran más de la mitad del total: de 10,708; en tanto que las Licenciaturas de Ciencias Políticas y Administración Pública tenían poco más de 3 mil. El dato en abstracto apetece una idea de proliferación de la modalidad curricular de la Licenciatura en Administración Pública, pero en realidad no es así, porque un plantel, la Escuela de Administración Pública en Puebla, que ofrece la carrera con este título, tenía ella sola casi 5 mil estudiantes, es decir, la mayoría de los 7,154 señalados. Puebla constituyó una anomalía de los patrones de crecimiento de la especialidad que, necesariamente, consideramos como excepción.

La tercera consideración, es que la gran mayoría de las carreras se imparten fuera de la Capital de la República, donde está concentrada la Administración federal, tanto central como "paraestatal", y se sitúan igualmente las representaciones de los gobiernos de las entidades federativas. En el área metropolitana existen las carreras impartidas por la FCPS de la UNAM, la Universidad Iberoamericana y El Colegio de México, además de la ENEP Acatlán, que ubicada en un municipio del Estado de México conurbado con el Distrito Federal, sirve tanto a la Capital de la República como a aquella entidad federativa. El resto de las carreras, pues, está repartido en el resto del país y una matrícula con lenta expansión puede servir principalmente a la Administración de las entidades federativas, también sujetas a un crecimiento paulatino. Podemos adelantar, a reserva del examen del pensa de la carrera en estas entidades que, sin embargo, los currícula de sus planteles no cuentan con las asignaturas suficientes para entender su realidad social inmediata y que reorientarlos en este sentido tendría fructíferos resultados educativos, profesionales y ocupacionales.

Hagamos una comparación entre el número de alumnos inscritos en el área metropolitana de la Ciudad de México y los de provincia:

CUADRO 39

MATRÍCULA ESCOLAR DE LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1989

Institución	Escuela/Departamento	Ingreso	Total	Egreso
UNAM	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	368	946	186
Universidad Iberoamericana	Departamento de Ciencias Sociales y Políticas	20	160	45
El Colegio de México	Centro de Relaciones Internacionales	11	23	10
ENEP Acatlán/UNAM	Programa Político	271	1,050	226
TOTAL		660	2,179	457

FUENTE: Anterior

Del total de los 10,708 estudiantes activos en 1989, poco más de 2 mil eran preparados por las instituciones de enseñanza superior de la zona metropolitana de la Ciudad de México; es decir, aproximadamente un 20%. Estas instituciones representan a cuatro de los 22 planteles. El resto es formado por las escuelas de provincia. La Administración Pública es una carrera de orden nacional, en el sentido estricto del término. Con respecto a las carreras del área metropolitana de la Ciudad de México, destaca la distribución de la población escolar preferentemente en el seno de la UNAM, pues la FCPS y la ENEP-Acatlán aproximadamente cubrían el 80% de la matrícula. Nótese que la especialidad en la ENEP, formada por egresados de la FCPS, ya tenía mayor número de educandos activos a pesar de que en 1989 ingresaron más alumnos a la Facultad de Ciencias Políticas. Además, el egreso también era más nutrido en Acatlán, lo que habla de un mayor índice de deserción escolar en aquella otra.

La Universidad Iberoamericana no absorbe una cantidad elevada de estudiantes, quizá porque el carácter casi gratuito de las instituciones de la UNAM sea un factor de mucha consideración, ante el sistema de cuotas elevado de la primera.

El Colegio de México, por su parte, ha implantado un sistema de ingreso muy restringido, basado en becas de tiempo completo, lo que explica la brevedad numérica de su matrícula estudiantil.

En 1991 el COLMEX había formado a cinco generaciones, lo que ofrecía un saldo total de 61 alumnos de la institución. De este número, 34 eran egresados y la mitad de ellos se había graduado, en tanto que otros 27 educandos estaban realizando sus estudios.⁵⁴

La UNAM sigue soportando la carga cuantitativa de la formación de administradores públicos en la mencionada área metropolitana, lo que explica en alguna medida el declive visible de sus otrora elevados niveles de enseñanza de la Administración Pública. Las condiciones de trabajo académico y el diseño de su estatuto organizativo, hacen que la Universidad Iberoamericana y el Colegio de México tengan un egreso con superávit, en contraste a la UNAM, donde, por condiciones distintas de trabajo académico y por su función social, la relación es inversa y muchos de sus estudiantes desertan a lo largo de los cursos, principalmente en la FCPS. La Universidad Nacional Autónoma de México no debe seguir enfrentando sola el desafío de una educación popular con calidad; requiere del concurso de la responsabilidad social de otras instituciones educativas que contribuyan a aliviarla de esta enorme carga. En Puebla, similarmente, se requirió como imperativo impostergable determinar una matrícula deseable y atendible en función de su propio espacio ocupacional, pues de otro modo su hoy Escuela de Administración estaría cancelando su futuro.

Ahora asomémonos a la situación en provincia:

⁵⁴ María del Carmen Pardo, "La experiencia de El Colegio de México en el campo de la Administración Pública". 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** de la reunión. Cinco tomos. 1991. Tomo I. p.54.

CUADRO 40

**MATRÍCULA ESCOLAR DE LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA 1989**

Universidad	Escuela/Departamento	Ingreso	Total	Egreso
Autónoma de Puebla	Escuela de Administración Pública	491	4,849	158
Autónoma de Campeche	Escuela Superior de Ciencias Políticas y Administración Pública	55	163	41
Autónoma de Nuevo León	Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	73	191	15
Autónoma de Baja California	Escuela de Ciencias Sociales y Políticas	100(a)	276	143
Autónoma de Coahuila	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	50 (a)	110	62
de Colima	Escuela de Ciencias Políticas y Sociales	61	179	32
Autónoma de Chihuahua	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	51	219	17
Autónoma del Estado de México	Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	406(a)	374	80
Autónoma de Tlaxcala	Departamento de Derecho y Ciencias Políticas	79	269	0
de Sonora	Departamento de Ciencias Sociales			
	Unidad Hermosillo	64	396	33
	Unidad Caborca (b)	9	19	0
	Unidad Navojoa (b)	33	132	0
	(Subtotal Sonora)	106	547	33
Autónoma de Hidalgo	Instituto de Ciencias Sociales	261(a)	82	31

Universidad	Escuela/Departamento	Ingreso	Total	Egreso
Autónoma de Baja California Sur	Area de Ciencias Sociales	78	269	7
Autónoma de Morelos	Facultad de Contaduría y Administración	468	31	0
Autónoma de San Luis Potosí	Facultad de Contaduría y Administración	73	198	16
Autónoma de Tamaulipas	Facultad de Comercio y Administración (c)	0	57	0
de Guadalajara	Facultad de Administración	460(a)	900	175
de Occidente Sinaloa	Departamento de Administración Unidad Los Mochis	161(a)	39	50
	Departamento de Administración Unidad Culiacán	(a)	18	36
	Departamento de Administración Unidad Guasave	(a)	12	14
	(Subtotal Sinaloa)	161	69	90
Autónoma del Noreste	Plantel Saltillo	0	15	0
TOTAL		998	8,529	922

FUENTE: Anterior.

- a) El ingreso comprende todo el tronco común.
- b) Se imparte hasta el tercer semestre
- c) Esta carrera está clausurada, pero aún tiene alumnos activos.

NOTA SOBRE EL TOTAL: a la cifra total se debe descontar a los alumnos de los troncos comunes que cursarán carreras distintas a Administración Pública, pero no se tiene el dato.

Resalta con obviedad la enorme matrícula escolar que tenía la Escuela de Administración Pública en Puebla, a la que ya nos referimos, no sólo porque se trataba de la más elevada de toda la República, sino porque significó que en su seno había una única carrera: la Licenciatura en Administración Pública. Sus casi 5 mil estudiantes patentizaban la desproporción matricular que reflejaba, en

comparación con otros planteles que imparten a la misma especialidad. No menos notorio era el deficitario terminal, de menos del 50%, frente al ingreso, que en 1989 fue de casi 500 estudiantes.

La expresión matricular de la situación de la carrera en Administración Pública en las entidades federativas reflejaba, salvo el caso anotado, una fase de desenvolvimiento incipiente. Todos los planteles son jóvenes, aún en Chihuahua y Baja California, cuyas sedes, las más veteranas, cumplen poco más de dos décadas de vida. La atmósfera institucional de los planteles educativos de provincia reboza salud juvenil, que habla de una época en que principia la maduración organizativa y académica. Ninguna escuela o departamento acumulaba estudiantes por más de 300 plazas, excepto Guadalajara, con sus antiguos 900 alumnos, y Sonora, cuya sede en Hermosillo estaba creciendo y contaba con casi 400 alumnos, de un total de poco más de 500. Un plantel muy sólido lo constituye la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Estado de México, con casi 400 estudiantes en activo. También por su vigor matricular destacaban Chihuahua, Baja California, Baja California Sur y Tlaxcala, que denotaban consolidación y viabilidad para los alumnos que han ingresado a sus aulas; pero hay que destacar a la última, Tlaxcala -una entidad federativa muy pequeña-, que pudiera estarse analogando al gigantismo de su vecina Puebla.

Descuella Monterrey (Nuevo León), por contraste, donde la especialidad tenía un crecimiento bajo tratándose de una de las ciudades más grandes y prósperas del país. Su crecimiento era pequeño, apenas 191 estudiantes en activo, frente a los 900 que antaño tenía Guadalajara, por ejemplo, otra gran ciudad de provincia. Una explicación posible es la fuerte tradición de empresa privada que es vigente en Nuevo León, principalmente en su capital, y la proliferación de instituciones educativas en Monterrey con una variedad de carreras de toda índole.

La especialidad es incipiente en Hidalgo, Morelos y Sinaloa, cuyas breves matrículas respectivamente no llegan a 100 estudiantes y en algunos casos a menos de 50 como en Morelos. Hay que explicar que este último, es una entidad federativa pequeña y que un número de alumnos reducido, como los 31 con que contaba, era proporcional a la juventud de la carrera y al espacio ocupacional al que aspira. Hidalgo, por su parte, es un estado con recursos económicos escasos,

de modo que la matrícula estaba probablemente influida por este hecho. En Sinaloa, finalmente, no hace mucho que se creó la Universidad de Occidente y apenas está por dar frutos con sus egresados. Todavía es más inmadura la carrera en la Universidad del Noreste, en Saltillo (Coahuila), con apenas 15 alumnos, ninguno ingresado en 1989 y tampoco alguno de egreso, seguramente por la juventud de la carrera.

Coahuila posiblemente disminuyó su matrícula, parecen pocos los alumnos activos para el potencial económico de la entidad federativa: 110. Hay un superávit de egreso (62 pasantes), pero quizás obedezca a la cifra reducida del nuevo ingreso (50 recién inscritos). Tamaulipas tenía aún 57 alumnos activos, a pesar de que la carrera fue clausurada en 1987, lo cual es una pena, pues un Estado económicamente rico debiera haber aprovechado una Licenciatura en Administración Pública, que nunca está demás. Finalmente, según las cifras matriculares, la carrera en Colima y San Luis Potosí es atractiva para los cientos de estudiantes inscritos en ambos planteles.

Finalizamos este apartado con la carrera de Administración de la UAM, de la cual sólo tenemos cifras de la especialidad como un todo, pero no de sus concentraciones en Administración de Empresas Públicas y en Administración Pública.

CUADRO 41

MATRÍCULA ESCOLAR DE LA CARRERA DE ADMINISTRACIÓN: CONCENTRACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad	Ingreso	Total	Egreso	Concentración Terminales
Azcapotzalco	165	1,540	160	Administración de Empresas Públicas Promoción Industrial Sistemas Financieros

Unidad	Ingreso	Total	Egreso	Concentración Terminales
Iztapalapa	187	1,942	184	Administración de Empresas Públicas Administración Financiera
Xochimilco	107	846	91	Administración Pública Administración Privada
TOTAL	459	4,328	435	

FUENTE: Anterior

La carrera en Administración era nutrida en población estudiantil, según lo deja ver el cuadro anterior, pero no sabemos cuántos estaban activos en las concentraciones terminales anotadas. Únicamente sabemos que la concentración en Administración Pública en Xochimilco había tenido una matrícula muy baja, que ha variado de dos alumnos, hasta 15, y que existía el proyecto de fortalecerla en el futuro.

Deseamos ofrecer algunos comentarios sobre la situación de la población estudiantil de la carrera en Administración Pública. No es nuevo que, hoy en día, muchos países están sufriendo procesos de privatización de la Administración del Estado, que están mermando el horizonte laboral de muchas profesiones. La carrera en Administración Pública no es ajena a esta situación, no solamente sus profesionales activos están perdiendo empleos y otros pueden estar por perderlos, sino que los aspirantes a cursar la especialidad pueden desestimularse y abandonar su proyecto original. Pero en circunstancias tales, carreras como Administración y Administración de Empresas, por sus magnitudes matriculares, están en mayor desventaja si no reestructuran su perfil curricular y lo orientan preferentemente a las empresas privadas y privatizadas. El sector público ya no es opción óptima ni alternativa.

La carrera en Administración Pública tenía un número pequeño de alumnos en activo, casi 11 mil, y posiblemente la matrícula se reduzca aún más. Esta cantidad pequeña puede facilitar la reorientación curricular de la carrera y aun la educación continua de sus egresados en el servicio público. El futuro de carreras como la de Administración Pública es promisorio, si se cuenta con una conjugación de

factores, entre ellos su currícula, que es la materia de examen del capítulo siguiente.

2. Estructura Académica

Las 22 instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública -aún considerando a Tamaulipas por tener alumnos activos-, bajo los tres títulos profesionales que hemos mencionado (Licenciado en Administración Pública, Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Administración Pública), se plantean un único objetivo: formar administradores públicos. Pero el modo de hacerlo, a saber: la organización curricular, difiere de varios modos. Además del predominio de las tradiciones intelectuales, la configuración del pensum determina los métodos, instrumentos y estrategia, cuya estructuración obedece a criterios distintos. En consecuencia: por motivo de proyecciones variables del currícula mediante el cual se prepara el administrador público, los resultados de la formación profesional suele ser igualmente variable.

La organización diversificada de los planes de estudio en las instituciones educativas que forman administradores públicos, parten de concepciones distintas de la función de los planes, de su configuración, de la conformación de los cursos, de la seriación de las materias y del ascendiente de las disciplinas que lo integran, a pesar de que consensualmente la definición del quehacer profesional suele ser idéntico o muy aproximado entre aquellas instituciones. Pareciera que la noción del plan de estudios varía igualmente de plantel a plantel, e inclusive, puede percibirse que el objeto de los propios planes puede pasar a segundo término por el peso del designio de hacer prevalecer sobre ellos la tradición intelectual dominante.

No está de más, antes de pasar a examinar los pensum de la carrera en Administración Pública, repasar brevemente la noción del plan de estudios y su función.

A. Función del Plan de Estudios

No debemos olvidar que el plan de estudios es la fórmula académica de la planificación; que se trata de un plan que propone objetivos educativos determinados, con miras a una formación profesional prevista. El plan de estudios es también un ejercicio de previsión, de cálculo y de programación, porque imprime organización cronológica a los estudios que serán realizados para alcanzar una formación profesional predeterminada. La noción del plan supone el objetivo de alcanzar la preparación profesional prevista y sólo ésta, para lo cual la ponderación de los resultados apetecidos debe estar sujeta a una valoración, no sólo terminal, sino periódica. Un plan debe corresponder a un conjunto de objetivos de aprendizaje que conduzcan a los educandos a alcanzar el dominio universitario de una profesión.⁵⁵ Es, finalmente, una expresión formal del campo de contenido y tipo de comportamiento que debe dominar un profesionista y un esquema de organización de los cursos y actividades que llevan a la formación de aquél.

En realidad los planes de estudio suelen ser concebidos de manera más simple, básicamente como una seriación de materias a través de los años o los semestres; sencillamente, es considerado como la organización de las materias y su seriación. Aquí, como sinónimos de plan de estudios, nos hemos referido a currícula y pensa (así como a currículum y pensum), y en cualquiera de sus matices semánticos un plan es más que lo antes descrito, pues debe referirse al contenido de lo que se estudia, al método como se estudia y al tiempo en que se estudia. Debe significar la selección, organización y secuencia de aquellos contenidos, además del cambio de comportamiento esperable en los alumnos. Por medio del aprendizaje metódico, el pensum constituye un plan metódico de objetivos de enseñanza con miras a la formación profesional, configurado con base en el comportamiento esperable en el alumno como resultado del aprendizaje obtenido. La mera inclusión de los contenidos en las asignaturas del currícula, por ejemplo, deja corto a los alcances de los planes, que desprovistos del elemento fundamental encarnado en el comportamiento esperable del alumno, es incapaz

⁵⁵ María Ibarrola de Solís. "Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque". **Diseño de planes de estudio**. Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. México, UNAM. 1974. p. 15.

de articularse con los objetivos de la formación profesional. Los cursos mismos, considerados como unidades celulares del currícula en sus diversas modalidades de asignatura, materia, módulo o área, sólo representan el esquema gráfico del plan de estudios, no los objetivos de aprendizaje esperables en los alumnos. Los cursos deben corresponder a objetivos de aprendizaje intermedios entre los temarios de las asignaturas y el plan de estudios completo.

Bajo la triada de objetivos relativos al plan, los cursos y los contenidos de los cursos, mediante procesos de operacionalización y agrupación, es posible diseñar el currícula como un mecanismo capaz de formar a un profesional universitario con práctica profesional y comportamiento complejos y específicos. Un plan, concebido de este modo, articula la enseñanza superior con la formación profesional, porque tiene objetivos precisos e instrumentos de evaluación, actualización y corrección eficaces y oportunos; la distingue de otros niveles educativos y explica el motivo por el cual la preparación del Administrador Público se efectúa dentro de las universidades o instituciones semejantes. Un plan, así concebido, determina el grado de densidad y profundidad requerido en la preparación profesional, y el *quántum* formativo e informativo relativo a los cursos.

Un currícula debe facilitar la identificación y delimitación de las operaciones referidas al comportamiento esperable en el estudiante, una vez que ha requerido el aprendizaje. Este comportamiento debe preverse principalmente dentro de los cursos, en atención a las modalidades que asuma, porque son los que hacen operativos los planes de estudio. Un curso no es la reproducción de los índices de los libros o la explicitación de los autores incluidos en una materia, sino una unidad pedagógica integrada por contenidos temáticos y por diseño de comportamiento encaminados a transformar la conducta de los estudiantes por medio del aprendizaje.⁵⁶

Otra de las utilidades del plan de estudios es facilitar la capacitación gradual, que significa la facilidad de una salida lateral con profesionalización limitada y objetivos formativos restringidos. Esta opción viabiliza carreras cortas que, tratándose de Administración Pública, pueden ser atractivas para muchos alumnos

56

Ibid, pp. 51 y siguientes.

que únicamente desean capacitarse para obtener empleos inmediatos, que no reclamen un comportamiento profesional complejo.

Los planes de estudio tienden a ser configurados como un conjunto de disciplinas y así debe ser, pero no necesariamente identificando la disciplina con el curso, asignatura o materia. Las disciplinas -por ejemplo: la economía política, la sociología o la Ciencia de la Administración Pública- están integradas por un conjunto de conocimientos, por métodos de razonamiento y argumentación, y por una tradición aplicada de aquéllos. María Ibarrola aduce que son útiles para diferenciar el conocimiento y la opción a seguir, en el entendido de que ésta es el producto de diversas manifestaciones, así como tradiciones, experiencias personales y deseos manifiestos; en tanto que el conocimiento es el producto de la investigación científica. También discierne entre la habilidad automática y la comprensión científica, cuya distinción en Administración Pública es determinante por el perjuicio a favor del mero pragmatismo que impera en algunos medios profesionales mexicanos. Finalmente, las disciplinas favorecen la velocidad y la solidez del aprendizaje, porque transmiten conocimientos cuya validez ha sido probada y que no está bajo discusión fundamental.

Ninguna profesión debe estar fundada en un plan de estudios unidisciplinario, pues difícilmente puede prescindirse de ciencias sabidas como básicas. Las ciencias sociales constituyen un conglomerado indispensable para la carrera en Administración Pública, particularmente la economía, politología, sociología y sobre todo la Ciencia de la Administración Pública. Difícilmente un currícula puede prescindir de estas disciplinas, si de formación de un administrador público se trata, aunque el papel, la distribución e impacto académico de cada cual sea diferenciado. Las disciplinas pueden y deben estar distribuidas en más de un curso y la densidad de su contenido debe ser diferencial, pero es básico que una disciplina no sea impartida de manera exhaustiva como totalidad: el grado de densidad temática debe ser formulado en atención a los objetivos de aprendizaje de los alumnos y acentuar los temas fundamentales y las ideas representativas de los autores igualmente prominentes.

Un ingrediente preponderante que debe considerar un plan de estudios, es el entorno social en el que se mueve la profesión del caso, porque su ejercicio puede propender a situarse al margen de la realidad. Su trabajo es considerado como

socialmente productivo y sus actividades igualmente trascendentes, y esto obliga a que el pensum contenga elementos de una realidad cambiante en la que el profesional tomará sus decisiones, y sobre las consecuencias inmediatas y mediadas que estas decisiones puedan provocar. En 1843, en la primera de sus lecciones de Administración Pública, el catedrático español José Posada de Herrera reclamaba al menos igual formación educativa para un administrador público, que para un juzgador, "porque en tanto los errores de un juez pueden ser corregidos por un superior, los de la administración son irreparables".⁵⁷

Todas las profesiones deben partir de supuestos básicos, entre ellos, de manera preferente, las necesidades sociales. Pero en aquellas profesiones, como la Administración Pública, este imperativo es categórico. María Ibarrola declara que "toda necesidad se puede definir como la diferencia entre situación de hecho y una considerada como deseable". Su satisfacción debe estar fundada en valores que les asignen un significado prioritario. La identificación, definición y determinación de las necesidades sociales es posible gracias al conocimiento acumulado, principalmente la investigación procedente de los centros de estudios universitarios, los artículos periodísticos, las publicaciones gubernamentales y otros similares. Todos ellos son fuentes para la explicitación de las necesidades sociales y, en consecuencia, para definir el campo de actividad de una profesión. El papel de la investigación para orientar una currícula y corregir su obsolescencia, ante las necesidades sociales que pretenden satisfacer, es patente. Sin embargo, la introducción de los progresos de la investigación para el enriquecimiento de los planes de estudio debe ser continua, de modo que los cursos y sus contenidos se planteen de manera flexible y adaptativa, al tenor de una realidad cambiante.

La aplicación permanente de una estrategia de innovación perpetua en el currícula evitaría revisiones completas de los planes de estudio, pues su reforma sería un proceso continuo. Paralelamente, es necesario implantar un sistema de evaluación igualmente permanente para determinar el grado de actualidad del plan de estudios y su eficiencia en función de sus objetivos de enseñanza-aprendizaje. Este sistema debe considerar fundamentalmente la situación integral del

⁵⁷ Ver: Omar Guerrero. *Introducción a la administración pública*. México. Harper and Row Latinoamericana. 1984. p. 177.

estudiante como sujeto del plan de estudios y, en particular, la situación en el mercado laboral. La revisión y clasificación de las tesis profesionales suministran información sobre la orientación de la profesión, sus preferencias temáticas, la evolución de los problemas de la Administración Pública y los requerimientos actuales y futuros. La situación de la graduación, su eficiencia o deficiencia, producen igualmente información relevante para la evaluación de los currícula. Finalmente, la matrícula clasificada en estudiantes de nuevo ingreso, activos totales y egresados, informa sobre el grado del flujo escolar y su repercusión para el futuro de la carrera.

Un plan de estudios es la síntesis y reflejo directo de la filosofía educativa de una institución académica. Su papel en la configuración del pensum ya ha sido advertido, pues constituye el factor de orientación temática que suele ser el más significativo en el diseño y operaciones del currícula. En buena medida, determina el perfil profesional del administrador público y en ocasiones tiene igual importancia como sistema de enseñanza, que los requerimientos profesionales que demanda el mercado de trabajo. Puede ser, incluso, un factor que otorgue más espacio a la enseñanza, que a la formación de administradores públicos. La filosofía educativa de una institución académica específica define los marcos, prioridades y secuencia de los objetivos, las normas y operación del plan de estudios, pues enmarca el carácter del profesionista formado en sus aulas. Esta filosofía no solamente declara el carácter del profesional en cuanto tal, sino su condición de persona, de ciudadano y hasta de ser humano, e influye de antemano en el lugar que debiera ocupar en la sociedad, en el campo de trabajo y ante el cambio o la conservación del orden establecido. La proyección educativa que entraña un plan de estudios signa los valores internalizados por los profesionales, que se forman en una institución determinada.

La orientación educativa es determinante porque indica el modo y la estrategia dentro de los cuales se orienta la formación, no sólo de un profesional, sino de una persona y de un ciudadano. Es la forma específica y distintiva cómo una escuela prepara a un estudiante para el ejercicio futuro de la Administración Pública, en contraste con otras. La educación es un mecanismo indispensable para la perpetuación de una sociedad nacional como unidad, porque es el medio de transmisión de los conocimientos entre las generaciones, formas de vida, habilidades, tecnologías, artefactos y valores. Pero el modo de visualizar a esta

transmisión, en función de los intereses y valores sociales sustentados, es lo que produce los contrastes entre una institución de enseñanza y otra.

El plan de estudios es, como hemos podido observar, mucho más que una exposición gráfica de la agrupación y seriación de materias a lo largo de los cursos universitarios.

A pesar de los contrastes prevalecientes en los currícula de la carrera en Administración Pública, por el ascendiente de la filosofía educativa que sustenta cada una de las tradiciones intelectuales aquí analizadas, las necesidades sociales y el medio social del caso no pueden ser soslayados si se trata de la preparación de un profesional capaz de ejercer su oficio en función de aquellas necesidades, de los requerimientos de la realidad y de su propia proyección profesional. La práctica profesional y el nivel de comportamiento demandan una calidad mínima, que no se puede omitir si el plan de estudios habrá de preparar a un profesionista competente. Esta sobredeterminación de la formación sobre la enseñanza no es propia de todas las carreras, pues ésta no tiene que orientarse a tal o cual actividad, sino preparar para una multiplicidad de actividades no necesariamente enmarcados en cargos o puestos formalizados. Tal es el caso del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Ciencias Políticas, cuyo perfil ocupacional es variable y versátil. Otra cosa es la Especialidad en Administración Pública, cuyas capacidades profesionales tienden a desenvolverse en los cargos formales del Gobierno, pero sin que la enseñanza ni la formación se ciñan necesariamente a ellos.

Abreviando: hay requerimientos curriculares insalvables relativos a la formación profesional que la enseñanza no puede soslayar, si se trata de la preparación de un profesionista competente y con capacidades para desempeñarse exitosamente en función de la práctica profesional y un comportamiento complejo. Esta preparación considera al profesionista en abstracto, independientemente de las cualidades personales que permitan a una persona adaptativa, poseedor de cualquier carrera -médico, veterinario, ingeniero civil, físico o filósofo- desempeñarse en la Administración Pública. Invoca a estas cualidades personales no por cuanto faciliten a una persona una multiplicidad de desempeños, sino porque favorecen la formación de profesionales de la Administración Pública que se preparan al efecto. En todo caso, las cualidades innatas y la vocación son

fuerzas intelectuales y emocionales a favor de una profesión concreta, no de cualquier profesión.

La preparación de especialistas universitarios hace mucho tiempo que situó a las cualidades personales en su justo lugar. El genio individual puede ser aprovechado a favor de una actividad concreta, con mucho más éxito que en multiplicidad de encomiendas, que tienden a su desperdicio. Hoy en día, incluso la política, además de las cualidades personales, requiere del conocimiento científico y las modernas tecnologías derivadas de la razón de Estado para enfrentarse a espacios de relaciones de poder altamente complejas. La formación del político, cada vez más, reclama a profesionales relativos a sus menesteres. Qué decir de la Administración Pública, cuya profesionalización universitaria se remonta a 1727, en Alemania.

Un plan de estudios mínimo, si no óptimo, requiere lo que Bernardo Kliksberg define como insumos formativos para la preparación del *administrador público necesario*. Su planteamiento consiste en "tratar de obtener conclusiones útiles sobre la correlación de la formación suministrada y las necesidades del sector público, a efectos de formular propuestas de perfeccionamiento. El patrón de referencia para el desarrollo del análisis ha de estar constituido por los requerimientos de la acción estatal".⁵⁸

B. Insumos Curriculares Formativos

La actividad estatal constituye la exigencia insoslayable para determinar los insumos curriculares básicos que todo plan de estudios debe contener, para satisfacer las necesidades funcionales de la Administración del Estado. Tales insumos deben orientarse a la adquisición y desarrollo de capacidades profesionales de desempeño; es decir, se trata de insumos formativos que debe tomar en consideración la enseñanza universitaria. Kliksberg considera que la

⁵⁸ Bernardo Kliksberg. *Universidad, formación y sector público en América Latina*. México, FCE, ONU, INAP y CLAD. 1983. pp. 144-151. La labor del Doctor Kliksberg es sumamente importante en el campo del análisis curricular de las carreras administrativas en América Latina, como lo hace constar en la obra citada, además de otras más que acreditan su bien merecido prestigio.

formación del administrador público necesario requiere mínimamente de cuatro grupos de características: 1) posesión de capacidades tecnológicas en el campo de la Administración Pública; 2) creación de conocimientos administrativos para la transferencia de tecnologías y para la innovación doméstica; 3) preparación científica en materia administrativa, y 4) capacidad para razonar de manera crítica y creativa.

Estas capacidades no son innatas, sino adquiridas mediante aprendizaje, y habilitan al profesional de la Administración Pública para producir tecnología administrativa para resolver los problemas propios a la realidad nacional y para transferirla del exterior mirando al interés nacional, con el fin de estimular la innovación doméstica. La habilidad para transferir tecnología, debe capacitar sucedáneamente para poder producirla en el país mismo. Estas capacidades -de producir y transferir tecnologías administrativas- no son accesibles sin una formación científica sólida, porque su producción no es viable sin el dominio de los procesos para producir conocimientos científicos. Un currículum no puede prescindir de cursos que comprendan materias de epistemología, lógica y filosofía de la ciencia; tampoco es soslayable una preparación básica en metodología de investigación, con el objeto de producir tecnologías o transferir razonablemente las importables del extranjero.

Otro insumo formativo indispensable en el pensum, es su proximidad deseable con la realidad nacional, particularmente con referencia a las necesidades sociales y las posibilidades y limitaciones de la transferencia de tecnología, en función de ella. Debe asimismo considerar la situación del comportamiento en el seno de las organizaciones públicas, sobre su desenvolvimiento y transformación, así como de los elementos que las integran, sus potencialidades y limitaciones con respecto a los instrumentos fundamentales de la gestión gubernamental. El énfasis en el aspecto público de las organizaciones gubernamentales no puede ser obviado en su currícula, para atender a los elementos primordiales que se refieren al administrador público deseable.

Finalmente, también es indispensable que el administrador público rzone creativa y críticamente, y que estos elementos del pensamiento humano los aplique directamente al conocimiento y las tecnologías administrativas. En especial, la criticidad es útil para la importación juiciosa de tecnologías

procedentes del extranjero, en tanto que la creatividad lo es para su producción, pero sus respectivas funciones son más trascendentales: ambas sirven para plantear y proponer soluciones a los problemas de la Administración Pública.

Un segundo grupo de características propuestas por Bernardo Kliksberg se refiere al *modus operandi* del administrador público, con miras al servicio gubernamental, particularmente a la toma de decisiones y la hechura de políticas. La formación científica y tecnológica, y la proximidad con la realidad administrativa del país del caso, son fundamentales para el desempeño del administrador público en el seno de las organizaciones públicas. Aquí observamos fundamentalmente los problemas de formación, que el citado autor remite directamente a lo que llama la "ecología de la organización". La Administración Pública funciona en un entorno nacional e internacional que produce un influjo en su interior y el grado de eficacia de una decisión tomada estará condicionada por el conocimiento del entorno. Por lo tanto, el currícula deberá contener cursos donde se comprenda el desarrollo histórico internacional, regional y nacional, donde se expliquen los esquemas opcionales de desenvolvimiento de la sociedad, y sobre las perspectivas científicas del proceso social, con materias tales como la economía o la sociología. La formación científico-tecnológica deberá habilitar al administrador público para diseñar adecuadamente las políticas con base en procedimientos razonados, coherentes y fundados en corroboraciones empíricas.

Bernardo Kliksberg ha formulado un perfil de lo que en México definiríamos como un funcionario de mando superior, principalmente porque como configurador de políticas cuenta con potestades de mando. Por consiguiente, debe saber dirigir y para ello debe adquirir capacidades de liderazgo cuyo destinatario, el grupo de servidores públicos bajo su autoridad, representa un fenómeno de alta complejidad. Debemos recordar que el comportamiento profesional significa precisamente una conducta altamente compleja y aquí muestra el porqué. En el seno de las organizaciones públicas son vigentes fenómenos de incomunicación, liderazgo informal y resistencias al cambio. Las cualidades del liderazgo son innatas, pero dentro de una organización pueden adquirirse fórmulas de mando que Max Weber llamaría de "rutinización del carisma" y que consiste en la capacitación de dirigentes para saber mandar con base en el conocimiento y la especificidad del comportamiento social en el seno de una organización compleja. Chester Barnard aporta una buena explicación del modo como puede ser

preparado el ejecutivo, independientemente de sus cualidades innatas, para la conducción de una organización.⁵⁹

No es menos relevante la disposición del administrador público para el cambio, como lo hace notar Bernardo Kliksberg, sobre todo porque debe ser apto para desempeñarse con eficacia en entornos sociales en transformación continua y rápida. En este sentido, la preparación de un administrador público no puede soslayar su capacitación para ofrecer soluciones de fondo y de carácter estructural, no solamente respuestas conyunturales sujetas a problemas instantáneos. Debe tener permanentemente una disposición al aprendizaje, que debe suponer incluso un sistema de educación continua dentro de las organizaciones públicas. Su formación profesional debe contener valores perfectamente convenidos, en atención a la función gubernamental que asumirá, principalmente con base en el interés nacional y el comportamiento ético.

Todos estos atributos del administrador público necesario constituyen los ingredientes primordiales que un plan de estudios deseable debe contener, para satisfacer un elemento de cotejo entre la formación profesional y los requerimientos de la acción estatal, a que hace referencia Bernardo Kliksberg. Por consiguiente, ellos deben ser provistos por los sistemas de enseñanza y aprendizaje diseñados en los planes de estudio. "La formación del administrador público necesario dependerá de la medida en que el plan de estudios, sus contenidos concretos y metodologías de enseñanza y aprendizaje (incluyendo entre ellas el uso de la investigación científica en el proceso docente), produzcan efectivamente los insumos formativos necesarios".⁶⁰

Poco puede añadirse a esta espléndida presentación de los requerimientos básicos curriculares en la formación del administrador público, efectuada por el acreditado autor, a excepción quizá de algunos ingredientes curriculares que podrían reforzar su propuesta. En México, los pensum además debieran: a) fortalecer la noción del carácter público de la Administración gubernamental, como

⁵⁹ Chester Barnard. *The fonctions of executive*. Harvard University Press. 1968 (1938).

⁶⁰ Kliksberg, *op.cit.*, p.151.

una organización específica y superior por su identidad general, pública, y estar fundada en la utilidad social; b) acentuar la genealogía del administrador público como profesional con hondas raíces históricas y universales, y destacar su perfil profesional como futuro funcionario público diferente a otros administradores; esto es: precisar, elevar y dignificar su identidad como administrador público; c) profundizar en el *modus operandi* de las organizaciones públicas como tales; es decir, como instituciones donde las relaciones de poder tienen un carácter estatal y los portadores de la autoridad lo hacen en su nombre. Todos estos referentes contribuirán a delinejar con precisión al *administrador público auténtico*, parafraseando a Bernardo Kliksberg, cuya autenticidad sólo puede ofrecerla un plan de estudios cuyo perfil profesional atienda los requerimientos de la acción estatal, y que es una condición *sine qua non*, indispensable e insoslayable por todo currícula, independientemente de la respetabilidad que inspira la libertad con que se formule con miras a preparar a un administrador público.

CAPÍTULO VI

CONFIGURACIÓN CURRICULAR DE LA PROFESIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Plan de Estudios Prototipo en Administración Pública	131
2. Los Tipos Curriculares: Variaciones sobre el mismo Tema	146
A. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	149
B. Licenciatura en Administración Pública	155
C. Licenciatura en Administración Pública con Influencia Contable	158
D. La Carrera en Administración Pública con influencia de otras Tradiciones	163
3. Los Planes de Estudios A-típicos	167
4. Curricula de la Licenciatura en Administración con Concentraciones en Administración Pública y Administración de Empresas Públicas	173

CAPÍTULO VI

CONFIGURACIÓN CURRICULAR DE LA PROFESIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Plan de Estudios Prototipo en Administración Pública

El hecho de que podamos referirnos a la carrera en Administración Pública obedece a la existencia de un factor común, que contrasta con las diversas modalidades de los currícula determinadas por la tradición intelectual imperante en cada caso. La carrera, cobijada bajo la triada de títulos mencionados, está representada por un núcleo integrador colectivo que ha encarnado fundamentalmente en un conjunto de cursos, que tienden a ser compartidos por todos los planteles donde se imparte. Este núcleo, además de la similitud de perfiles profesionales, también básicamente similares, es lo que da un significado común a la carrera en Administración Pública. El núcleo de referencia, fue provisto originalmente por los sucesivos planes de estudios que han estado vigentes en la FCPS de la UNAM a partir de 1958; y que han fungido como prototipo o primer ejemplar, o molde primigenio. Prácticamente, todos los planteles han tomado el núcleo de cursos referido de los diversos planes de estudio de la FCPS o de otros modelados en ellos, aunque las denominaciones, ubicación temática y cronología, y tradición intelectual en el currícula es diferente.

Los planes de estudio en Administración Pública están sujetos a dos fuerzas curriculares variables: el núcleo de cursos y la tradición intelectual imperante, combinación desigual de fuerzas que configuran los pensum según plantel de que se trate. En esta sección analizaremos los planes de estudio de la FCPS -1958, 1967, 1971, y 1976 (actual)-, para observar la evolución curricular matriz de la carrera en Administración Pública y la cantera académica donde se extrajo el núcleo de cursos referido. En la siguiente examinaremos la variedad de planes de estudios, bajo la proyección de una muestra seleccionada.

Es difícil saber cuánto se perdió (o se dejó de ganar) por la imposibilidad de implantar la Licenciatura en Ciencias Administrativas, planeada por Lucio Mendieta y Núñez en 1949, fundador de la FCPS y padre de la carrera en Administración Pública en México; pero no cabe duda que el retraso de su aparición hasta 1958 ha dejado un sensible deficitario en la formación de los especialistas, cuyo hueco fue llenado por otras profesiones menos calificadas curricularmente para las encomiendas administrativas del Estado. No hemos tenido acceso al plan de estudios que diseñó el ilustre mentor, pues la "Exposición de Motivos" de la fundación de la entonces ENCPSP ya no comprendía a la Licenciatura de Ciencias Administrativas.⁶¹

Uno de los deficitarios de aquel retraso, es la imposibilidad de forjar una carrera a su tiempo y con la sólida tradición académica europea en plena vigorización a finales de los años 40. Tal como ya lo hicimos saber, el proyecto de la ENCPSP comprendía un cuidadoso estudio de los currícula de varias instituciones europeas de gran prestigio educativo, principalmente el Instituto de Estudios Políticos de París, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina, en Bélgica. Asimismo, hay que recordar que mundialmente hablando, existía un proyecto de la UNESCO para fomentar la creación de Escuelas de Ciencias Políticas y que dos organizaciones académicas multinacionales: la Asociación Internacional de Ciencia Política y la Asociación Internacional de Sociología, desde 1949 estaban empeñadas en promover el desarrollo de sus respectivas especialidades, por medio de la promoción de instituciones académicas en ambas materias. Hasta cierto grado, el acuerdo de la UNESCO obligaba moralmente a todos los asistentes a la reunión de París en ese mismo año, para que se hiciera todo lo posible con el fin de dar vida a instituciones académicas donde se impartieran esas disciplinas. En atención a dicho acuerdo, México como signatario de la reunión, por medio de la persona de don Lucio, proyectó el establecimiento de dos

⁶¹ La búsqueda de este plan de estudios fue infructuosa, a pesar del apoyo recibido por el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM, del secretariado ejecutivo del Consejo Universitario y de la hija de don Lucio, la señorita Lucina Mendieta.

academias, una de sociología y otra de politología, además de la fundación de la ENCPSP.⁶²

La constitución de esta Escuela es, plenamente hablando, un caso de transferencia de ciencia y tecnología en gran escala, pero no "copia servil", como lo hizo constar su progenitor. Hay que hacer notar que las instituciones europeas antes mencionadas que visitó el autor del proyecto de la ENCPSP, tenían una fuerte tradición en la formación y perfeccionamiento de administradores públicos, particularmente por medio de un Diplomado de Servicio Público del Instituto de Estudios Políticos, en tanto que la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres impartía un curso de Posgrado en Administración Pública. La más orientada hacia la especialidad era la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de Lovaina, que contaba con la carrera en Ciencias Políticas y Administrativas, y que fue establecida con la finalidad de formar a los administradores públicos del país.⁶³

Como el nacimiento de otras instituciones, el de la ENCPSP fue posible por una combinación favorable de condiciones, fuerzas intelectuales, apoyo internacional y desarrollo científico y organizativo de las ciencias sociales. Hay que considerar que la Ciencia de la Administración Pública era considerada como parte de las

⁶² Lucio Mendieta y Núñez. "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.

⁶³ En su origen, el Instituto de Estudios Políticos se llamaba Escuela Libre de Ciencias Políticas. Fundado en 1871 por particulares, en 1945 fue incorporado a la Universidad de París para ser puesto al servicio de las reformas introducidas en la carrera administrativa francesa. Tiempo después del establecimiento de la institución mencionada, en 1895 fue fundada la Escuela londinense de Economía y Ciencia Política, también por particulares e igualmente incorporada a la Universidad de Londres en 1955. La Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, en Lovaina, fue establecida en 1892 y en la época que la visitó don Lucio era una institución privada. Pero el proyecto de Mendieta y Núñez no se ciñó a estas instituciones, su autor revisó los pensum de otras escuelas: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Tolouse, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Florencia, y la Escuela Libre de Sociología y Política de San Pablo en Brasil. En Madrid y Florencia se impartían cursos sobre Administración Pública. Es patente la tradición europea que dio vida a la ENCPSP, en la cual la tendencia preferente fue la de Lovaina, que don Lucio juzgó más próxima a "la realidad universitaria y social de México". **Ibid**, mismas páginas.

ciencias sociales, además de que el desenvolvimiento organizativo de escuelas y asociaciones nacionales e internacionales era patente.

A principios de la década de los cincuenta, las condiciones permisibles para el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública para su enseñanza y formación universitaria de administradores públicos se había generalizado, pues en los Estados Unidos también tenía un notable progreso, pero bajo nociones que diferían sustancialmente de las tendencias europeas. En la década de los cuarenta, la Escuela Nacional de Economía había enviado becarios a posgraduarse en Administración Pública a los Estados Unidos. Este impulso dio comienzo en 1943, cuando don Gustavo Martínez Cabañas inauguró un convenio de cooperación México-USA para el estudio de los procedimientos administrativos del Gobierno federal estadounidense, cuando se desempeñaba como colaborador de don Jesús Silva Herzog en la Dirección de Estudios Hacendarios, de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Este convenio fue el origen de una cauda de becarios, cuya posgraduación y perfeccionamiento derivaron en la organización en 1946 de cursos formales en Administración Pública en la Escuela de Economía; así como de la polémica sobre la ubicación de los estudios universitarios en Administración Pública entre esta institución y los promotores de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.⁶⁴ No sabemos en qué consistieron estos cursos, si se trató de una carrera, cursillos, o ciclos de conferencias.

⁶⁴ La visita de don Gustavo Martínez Cabañas, uno de los académicos más apreciados y reconocidos en nuestro país, transcurrió por casi un año durante el cual examinó el *modus operandi* de varias dependencias estadounidenses. El programa de becas mencionado facilitó el flujo constante de estudiantes mexicanos, que preferentemente comprendió a jóvenes egresados de la Escuela Nacional de Economía, y se inició formalmente en 1945 con cinco becarios. Una vez que retornaron al país las diversas generaciones de egresados de este programa, se incorporaron al servicio público (principalmente la Dirección de Organización Administrativa, cuyas tareas de entonces se encaminaban al mejoramiento de la Administración Pública, y estaba bajo la autoridad de don Gustavo) y pasaron a formar parte de la planta docente de los cursos de Administración Pública, inaugurados entre agosto y septiembre de 1946. Según pudimos saber, este programa se conservó cuando menos hasta 1950. Wendell Schaeffer. *La administración pública mexicana*. México, Problemas Agrícolas e Industriales de México. Volumen VI, número 1. 1955. pp. 302-314; ver particularmente pp. 301-304. Schaeffer comentó la fundación de la carrera de Administración Pública en la Escuela de Economía, pero no encontramos evidencia de ello en las aprobaciones del Consejo Universitario en el año de 1946. Ver a Alicia Alarcón. *El Consejo Universitario*. México, UNAM. 1977.

De lo que si existe evidencia es de la propuesta de la Especialidad en Administración Pública de 1950, presentada por el Consejo Técnico de la Escuela Nacional de Economía, entonces bajo la dirección de don Jesús Silva Herzog, y que tuvo un pleno respaldo por parte de la Asociación de Profesores del plantel. Dicho proyecto contenía un plan de estudios elaborado por los profesores que tenían estudios de posgrado en Administración Pública. No se trataba de una Licenciatura en Ciencias Administrativas, como lo proponía Lucio Mendieta y Núñez, sino una Especialización en Administración Pública como disciplina autónoma, pero con vínculos estrechos con la economía, según lo explican sus promotores. Por su parte, el Consejo Técnico no fue menos enfático en su apoyo de esta Especialización, argumentando que la Administración Pública era una disciplina muy próxima a la economía y que esencialmente la primera constituía una rama de especialización en economía aplicada porque ya había hecho tradición en el campo administrativo y tenía profesores preparados en los Estados Unidos. Finalmente, porque los egresados de la Escuela Nacional de Economía, conocedores de la materia, habían sido acogidos adecuadamente en el Gobierno. El proyecto quedó concluido en 1950.

En realidad había algo de cierto en estos planteamientos, pues esta institución educativa había dado pasos significativos y participantes en el punto académico de un nuevo campo de estudios. Y tan era de este modo, que los alumnos del plantel, llenos de ánimo juvenil, amenazaron incluso con acudir a la huelga si la carrera de Ciencias Administrativas era establecida en la futura ENCPG.

El proyecto de Especialidad en Administración Pública se cursaría en dos años, he aquí su plan de estudios:

PRIMER AÑO

Principios de Administración Pública
Organización y Dirección Administrativa
Derecho Administrativo
Relaciones Públicas
Métodos de Contabilidad Fiscal y Comprobación de Cuentas

SEGUNDO AÑO

Administración de Personal

Administración del Presupuesto

Simplificación y Control del Trabajo

Problemas de la Administración Pública en México

Problemas y Reglamentación de los Servicios Públicos

Sería una especialidad de posgrado dentro del plantel y ofrecería diplomas para los graduados, preferentemente los egresados de la Escuela Nacional de Economía, los contadores públicos y los ingenieros. Aquellos que no tuvieran títulos en estas carreras podrían inscribirse, pero sólo serían beneficiados con una certificación de estudios.⁶⁵

La oposición a la Licenciatura de Ciencias Administrativas por parte de la ENE, corrió en paralelo con la polémica desatada en el Consejo Universitario contra el proyecto de la ENCPSP, encabezada por círculos de consejeros conservadores. Una institución parlamentaria, como lo es el Consejo, fue propicia para que la discusión fuera aún más encendida, lo que obligó a don Lucio Mendieta y Núñez, aún alegando que sobre la ciencia no hay derechos de antigüedad, a separar aquella Licenciatura a cambio de viabilizar el nacimiento de la nueva Escuela. Este sacrificio tan costoso para la posteridad tiene por justificación histórica la magnitud de la oposición contra la ENCPSP y sobre todo el sesgo que había adoptado, pues se le consideraba, antes de nacer, como "centro demagógico y de propaganda comunista", como nos lo hace saber el autor del proyecto. El mismo nos cuenta lo siguiente: "mutilé mi proyecto segregando la carrera aludida". Al final de todo el debate, la institución fue aprobada por aplastante mayoría, no sin que la hábil oratoria de don Lucio así lo hiciera posible, gracias también al apoyo del rector de la Universidad en aquella época, don Luis Garrido.

En vista que desconocemos el proyecto matriz de la que sería la Licenciatura en Ciencias Administrativas, que su autor diseñó con independencia de las otras

⁶⁵ "Proyecto de Especialidad en Administración Pública" de la Escuela Nacional de Economía. UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad. Expedientes de la Rectoría relativos a 1950.

especialidades de la ENCPs, salvo el tronco común, reproducimos aquí el plan de estudios de la hermana institución situada en Lovaina y que era vigente en 1956. Su currícula nos dará al menos una idea del extraviado pensum elaborado por Mendieta y Núñez.

CUADRO 42

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LOVAINA

Plan de Estudios 1956 Licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas

	Segundo Año (Segunda Candidatura)
Enciclopedia de la Ciencias Derecho Natural Metafísica Psicología Filosofía Moral Historia de Bélgica y el Congo Historia Contemporánea Sociedad e Instituciones de los Tiempos Modernos Introducción a la Historia de las Principales Literaturas Modernas Historia de la Literatura Francesa Enciclopedia del Derecho (Primer curso) Nociones de Crítica Histórica	Filosofía Social Enseñanza Social de la Iglesia Introducción a la Sociología Economía Política Derecho Público Belga Derecho de Gentes Elementos de Derecho Privado Iniciación a la Geografía Estadística General Enciclopedia del Derecho (segundo curso) Trabajos Prácticos Derecho Administrativo (para quienes estudiaban Ciencias Políticas y Administrativas)
<i>Licenciatura</i>	<i>Cursos para la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas</i>
<i>Cursos Obligatorios:</i> Cuestiones de Ciencias Religiosas Teoría General del Estado Historia Parlamentaria de Bélgica	Instituciones Políticas Comparadas Teoría General de la Administración Pública Derecho Administrativo Superior Hacienda Pública Historia Social de Bélgica Administración Financiera del Estado, Provincias y Municipios

	Jurisdicciones Administrativas Servicios Públicos y Organismos administrativos con fines económicos Historia de las Instituciones Administrativas de Bélgica Derecho Administrativo Comparado
Cursos Optativos	
Filosofía del Trabajo, Política Económica y Financiera de los Grandes Estados, Higiene Colonial, Agricultura en el Congo y Geografía Política (entre otros).	

FUENTE: André Molitor: **Las ciencias sociales en la enseñanza superior: Administración Pública.**

Ahora pasemos al examen de los planes de estudio de la FCPS a partir de 1958, que añadió el estudio de la Administración Pública a la antigua carrera en Ciencias Políticas. No sabemos si en la época que Mendieta y Núñez formuló su proyecto, la Licenciatura similar establecida en Lovaina estaba dividida como él la concibió en México. Según se aprecia en el cuadro 42, en Lovaina existía una única carrera en Ciencias Políticas y Administrativas, de manera similar a como lo muestra el plan de estudios de la ENCPSPS en 1958 dentro de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Dicho cuadro muestra lo que pudo haber sido el contenido aproximado del currícula de aquella Licenciatura en Ciencias Administrativas, con alguna aproximación, cuando Mendieta y Núñez se inspiró en ella.

Sabemos que la Licenciatura en Ciencias Administrativas se frustró, pero desconocemos que ocurrió con la Especialización en Administración Pública de la ENE. Al parecer tampoco prosperó, como se puede suponer, porque en 1952 y 1953 este plantel propuso cursos de capacitación administrativa que fueron objetados por la ENCPSPS. Pero los tiempos cambiaron y para diciembre de 1958 las condiciones nacionales e internacionales favorecieron la inauguración de la nueva carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública. La polémica suscitada entre la ENE y la ENCPSPS ya se había extinguido y nuevos aires permearon la viabilidad de esta especialidad universitaria. En esta época la Escuela Nacional de Administración de Francia ya tenía 13 años de fructuosa actividad y la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública se había

convertido, desde hacia casi dos décadas, en el fulcro que estimulaba un rápido desarrollo de la especialidad en su país. En Italia la Escuela Superior de Administración Pública tenía un bienio de estar formando especialistas en el campo, en tanto que en Alemania la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira ya había asimilado una década de experiencia docente. También en 1958 se fundó en España el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios -hoy INAP- y la UNESCO publicó la primera edición de una obra que sería un hito en la historia de la educación administrativa: **Las ciencias sociales en la enseñanza superior: Administración Pública**, de André Molitor, que aquí hemos examinado ya.

Del perdido currícula de la Licenciatura en Ciencias Administrativas sólo permaneció, quizá, un curso sobre Administración Pública en México, que se impartía en la Licenciatura en Ciencias Políticas, de modo que esta materia que acompañaba el anteproyecto de Estatuto de la ENCPSP y que se conservó en el Plan de Estudios de 1951, puede ser considerada como el origen -documentado- de la moderna enseñanza de la Administración Pública en México.

Hagamos un análisis comparado de los planes de 1958 y 1967, para apreciar la evolución curricular de la especialidad en su primera década de vida cuando, a excepción de la Universidad Iberoamericana, no existía en ninguna otra institución.

CUADRO 43

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Plan de Estudios 1958

Tronco Común	
Primer Año	Segundo Año
Idioma	Idioma
Geografía Económica y Política	Teoría Económica
Historia de las Teorías Políticas Modernas	Teoría del Estado
Historia de las Teorías Económicas Modernas	Teoría Sociológica

Historia de las Teorías Sociológicas Modernas Historia Moderna de la Sociedad y el Estado en México Introducción al Estudio del Derecho Técnicas de Investigación Documental Estadística General	Sociología de México Técnicas de Investigación de Campo Estadística Social Derecho Constitucional
Especialización por carrera	
Tercer Año	Cuarto Año
Idioma Derecho Administrativo. Parte General Técnicas de Organización Administrativa Análisis Sociológico y Político de la Infraestructura Económica (primer semestre). El Estado y el Desarrollo Económico (segundo semestre) Política Mundial Psicología General (primer semestre) Psicología Social (segundo semestre) Seminario de Lecturas sobre Política Nacional Administración y Gobierno Municipal (trabajo de campo)	Idioma Desarrollo Económico de México y Política Nacional Programación y Planificación Finanzas Públicas y Presupuesto Derecho Administrativo Especializado (Fiscal y Contencioso) Partidos Políticos (primer semestre). Publicidad y Propaganda (segundo semestre) Administración y Gobierno Municipal (trabajo de campo)
Quinto Año	
Técnica de Personal Un Curso Monográfico Optativo o Estadística Aplicada a la Administración Administración y Gobierno Federal. Promoción de Servicios Públicos y Empresas Estatales (trabajo de campo)	

FUENTE: "Plan de Estudios de la Escuela Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública". México, UNAM, 1959.

Este es el prototipo de los currícula que se formularán posteriormente en la propia ENCPSP y en otras instituciones que impartirán posteriormente la carrera. Es evidente en su contenido el predominio de las ciencias sociales y la escasez de materias propias de Administración Pública, cuya enseñanza comienza hasta el tercer año, donde de las ocho materias que lo integran, tres se destinan a la especialidad con cursos de derecho administrativo, técnicas de organización y administración municipal. En el cuarto año se pone acento en los aspectos

financieros, se continúa el estudio de la administración municipal y se introduce una materia sobre programación y planificación. El quinto año del currículum se destina a la Administración Pública, incluyéndose a la Administración federal y sus empresas públicas. El pensum aún comparte un año con otras especialidades y la carrera es unitaria, aún no se distingue a Ciencias Políticas y Administración Pública. Su organización curricular es anual y la carrera se cursaba en 5 años, al través de 36 asignaturas, de las cuales 10 eran propiamente de Administración Pública. Tres de ellas son materias de campo. Hay que destacar que, a pesar de la dosis significativa de materias relativas a ciencias políticas, economía y sociología, la tercera parte de los cursos eran propios de Administración Pública.

Este progresivo plan de estudios de 1958 fue sucedido por otro pensum aún más avanzado, cuya formulación data de 1967. La reforma que produjo el pensum de 1958 obedeció al afán de otorgar un oficio concreto a la carrera de ciencias políticas, cuyos egresados no tenían suficientes oportunidades de trabajo. Por su parte, con el plan de 1967 se progresó en beneficio de los especialistas en Administración Pública.

CUADRO 44

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Plan de Estudios 1967

Primer Semestre	Segundo Semestre
Matemáticas Métodos y Técnicas de la Investigación Social I Gobierno y Política del México Actual Historia de las Ideas Políticas y Sociales	Estadística I Métodos y Técnicas de la Investigación Social II Teoría Económica I Derecho Constitucional
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Ciencia Política Desarrollo Económico y Social de México Estadística II Teoría Económica II	Derecho Administrativo Estado Actual de la Ciencia Política Política Mundial Contemporánea Teoría de la Administración

Quinto Semestre	Sexto Semestre
Matemáticas Aplicadas Administración Municipal, Estatal y Federal Historia del Pensamiento Político en México Finanzas Públicas	Organización y Métodos Administración de Personal Computadoras y Programación Una materia optativa
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Investigación de Operaciones Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Dos materias optativas	Administración y Desarrollo Económico Administración Pública Comparada Dos materias optativas
Noveno Semestre	Décimo Semestre
Seminario de Pensadores Políticos La Administración Pública en México I Dos materias optativas	La Administración Pública en México II Seminario de Reforma Administrativa Una optativa

FUENTE: Víctor Flores Olea. "Guía del Estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública". México. UNAM. 1967.

La transformación fue significativa: una organización curricular semestral bajo el patrón de cinco años de estudio mediante 40 asignaturas, de las cuales 16 eran de la especialidad. Se inauguró la modalidad de las materias optativas y semi-optativas.

El plan 1967 había tenido un poderoso impulso: la reforma administrativa federal, que abrió las puertas a muchos de sus egresados. Hasta el momento ningún plan de estudios había conseguido mayor articulación entre enseñanza y formación que el plan de estudios.

CUADRO 45

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública) Plan 1971

Primer Semestre	Segundo Semestre
Sociedad y Política del México Actual Ciencia Política	Economía II Matemáticas II

Economía I Matemáticas I Métodos y Técnicas de la Investigación Administrativa	Introducción a la Sociología Derecho Constitucional Introducción al Pensamiento Administrativo
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Teoría de la Administración Pública I Organización y Métodos Matemáticas Aplicadas Derecho Administrativo	La Sociedad Política Contemporánea Teoría de la Administración Pública II Administración de Personal Teoría General de Sistemas Estadística
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Psicología Social de las Organizaciones Administración Financiera Sistemas de Información Investigación de Operaciones I	Análisis de la Estructura Administrativa y el Proceso Gubernamental Dos semioptativas (a escoger): Teoría Presupuestaria Investigación de Operaciones II Administración Pública Comparada Computadoras y Programación Una optativa
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Administración Federal Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Sistema Logístico Una optativa	Administración para el Desarrollo Planificación para el Desarrollo Administración Estatal y Municipal Una optativa
Noveno Semestre	Décimo Semestre
Seminario de Tesis	Seminario de Tesis

FUENTE: Manuel Márquez Fuentes: "Guía del estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública". México. UNAM. 1972.

Por su parte, el plan 1971 seguía el prospecto de independencia curricular de la especialidad en Administración Pública, con referencia a las otras carreras del plantel, incluyendo a las de ciencias políticas. La organización del pensamiento era similar, por semestres y con cinco años de curso. Con respecto a sus adelantos curriculares, destaca la materia teoría de la Administración Pública que sustituía a una anterior, de perfil generalista: teoría de la administración. En ella se comenzaron a estudiar a los pensadores que, inherentes a la Administración Pública, contribuyeron a su desenvolvimiento como ciencia. Estos sustanciales

progresos -que mucho evocan la idea original de una Licenciatura en Ciencias Administrativas independiente formulada por Lucio Mendieta y Núñez, fueron truncados cuando el plan 1971 fue sustituido por el de 1976, hoy vigente y muy obsoleto.

CUADRO 46

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública)

Plan 1976 (vigente)

Formación Básica Común	
Primer Semestre	Segundo Semestre
Historia Mundial Económica y Social I Formación Social Mexicana I Teoría Social I Taller de Investigación y Redacción Economía Política I	Historia Mundial Económica y Social II Formación Social Mexicana II Teoría Social II Metodología I Economía Política II
Especialización por Carrera	
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Historia Económica y Social III Formación Social Mexicana III Teoría Social III Metodología II Economía Política III	Sistema Jurídico del Estado Mexicano Ciencia Política Teoría de la Administración Pública I Matemáticas Teoría General de Sistemas
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Sistema Político Mexicano Clases Sociales y Poder Político Teoría de la Administración Pública II Probabilidad y Estadística Sistema Logístico	Política y Administración Pública Administración Federal, Estatal y Municipal Finanzas Públicas Sistemas de Información Organización y Métodos

Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Empresas Públicas Administración del Personal Público Teoría Presupuestaria Planificación y Desarrollo Administración de Proyectos	Cuatro materias optativas

FUENTE: UNAM: "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". México. 1976.

Este plan de estudios retornó a la noción de tronco común para todas las carreras del plantel, asociándolas curricularmente en tres semestres; pero cambió la longitud cronológica de los cinco años naturales, a sólo cuatro cursados en ocho semestres. El número de materias obligatorias se redujo a 36 y se estableció un número variado de asignaturas optativas para ser agrupadas en el octavo semestre, en forma de "menús" de mini-especializaciones configuradas por los propios estudiantes. En la práctica estas materias son adelantadas por los alumnos, quienes así abrevian de ocho a siete semestres su lapso de formación profesional y la transforman en algo más próximo a una carrera corta, que a una carrera universitaria. De estas 36 asignaturas, 13 son de Administración Pública, aproximadamente una tercera parte, en tanto que de las 76 optativas sólo seis son propias de la especialidad. Los "menús" no son viables para superespecializar a los estudiantes de Administración Pública.

El afán de integrar curricularmente a un plantel signado por las Ciencias Políticas y Sociales, resultó en perjuicio de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, cuyas tendencias hacia la diferenciación de campos académicos y laborales fueron frenadas. Incluso la presentación gráfica de la Licenciatura se muestra con un tronco y dos grandes ramas que se separan desde el cuarto semestre. El plan de 1976 -en el cual participó el suscrito, como en el de 1971- resultó contra lo previsto, en el retorno a una idea de integridad curricular que ya no corresponde a las tendencias hacia la especialización de la educación moderna.

2. Los Tipos Curriculares: Variaciones sobre el mismo Tema

Los pensum de la FCPS constituyen lo que denominamos prototipos de planes de estudio por su carácter de matriz curricular que directa e indirectamente, total o parcialmente, han servido de molde primigenio para los demás planes de estudio que les han sucedido. Tal como se observará en el examen que efectuaremos enseguida, hay en éstos huellas firmes o tenues de los planes de 1976, 1971, 1967 y aun de 1958. Sin embargo, las tradiciones intelectuales a que nos hemos referido páginas atrás, han matizado los pensum y fraguado tres tipos curriculares que significan, en breve, variaciones sobre el mismo tema y constituyen márgenes igualmente variables de la formación del administrador público necesario. El tipo genuino está integrado por aquellos currícula que se mantienen apegados a la tradición de las ciencias políticas y ante el cual se han desarrollado dos sensibles variaciones inducidas por el ascendiente de las tradiciones contable y administrativa privada, que han formado sus propios tipos curriculares.

Esta tipología también está matizada por la inserción de otras corrientes intelectuales que influyen en las variaciones curriculares observables en algunas carreras. Destaca el influjo de las ciencias jurídicas cuando la carrera en Administración Pública se imparte dentro de un plantel donde hay una especialidad en Derecho, y de la economía política donde existe una carrera con esta factura profesional. La influencia de cada tradición es patente en cada caso, pero hay que destacar que todas las carreras en Administración Pública, dependiendo de cada tradición, contienen asignaturas derivadas de la tradición de ciencias políticas en grado variable. Esta es, por consiguiente, una tradición presente en todos los planteles, a pesar de las variaciones curriculares mencionadas. Esto explica por qué cuando disminuye la densidad curricular de las asignaturas que llevan este sello, se puede provocar que un plantel definido como de ciencias políticas, posibilite el dominio de la carrera por la tradición contable; y a la inversa, que siendo mayor la carga curricular de la tradición de ciencias políticas, ésta predomine sobre la contable, inclusive tratándose de una Facultad de Contaduría y Administración.

Además de estas pertinentes consideraciones hay que anotar otras más que determinan las modalidades de la organización curricular propiamente hablando, así como de su modo de operación y seriación. Hemos explicado que una única

carrera es acreditada bajo tres títulos profesionales diferentes, relativamente, y que en el caso de la UAM las concentraciones en la especialidad de Administración Pública (y Administración de Empresas Públicas) no las han consignado en el título. Hay 22 planteles de la especialidad que imparten 22 modalidades curriculares, cuya organización de cursos los podría suponer diferentes, y así lo serían, de no contar con la presencia variable de la tradición de ciencias políticas con los tres títulos mencionados y un grupo de materias iguales, similares o equivalentes, así como compartir sustancialmente el mismo perfil profesional. Dicho en otras palabras: la inexistencia gubernamental de un perfil profesional que ayude a configurar la formación deseable del administrador público, autoriza a cada institución educativa, con el pleno derecho de libertad de cátedra e investigación que le asiste, a delinear la enseñanza que considera debe cumplir con los requisitos de la acción estatal.

Así, hay planteles que consideran que la formación de aquel profesional debe efectuarse con base en un tronco común compartido con una o más carreras de ciencias políticas y sociales; algunas creen que con una carrera es suficiente, por ejemplo, ciencia política o sociología, o también ciencias de la comunicación o relaciones internacionales; otras razonan que deben ser todas ellas. Hay escuelas que estructuran este tronco con disciplinas diversas a las anteriores, como la contabilidad, administración privada, costos, mercadotecnia y similares, y juzgan que es ésta, no otra, la mejor forma de organizar la formación básica del administrador público. Unas escuelas piensan en disciplinas tales como el derecho y la economía política, y configuran un tronco común como prefacio a la carrera en Administración Pública con alguna de estas dos.

En algunos planes se juzga que el tronco común es dispensable e innecesario, formándose una carrera en Administración Pública unitaria del primer al último semestre, en tanto que en algunos currículum se cree que, además de un tronco común que se reputa necesario, es conveniente bifurcar a la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en una dupla de especialidades, en tanto que otras que no tienen tronco común, también han implantado como conveniente esta bifurcación. Hay escuelas que conciben una preparación mínima, pero suficiente, para el administrador público, ofreciéndole sólo tres de los 12 trimestres que integran el pensa, como en la UAM, o como también se ha hecho en esta Universidad, se considera que un administrador de empresas públicas

debe tener los mismos fundamentos económicos y gerenciales de un administrador de empresas privadas.

Finalmente, tratándose de entidades federativas de gran extensión, la organización curricular toma en cuenta principios territoriales de desconcentración que impactan en la organización curricular. Una universidad establece tres sedes, pero sólo en una se imparte íntegra la carrera y parcialmente en las otras dos; en tanto que en otra entidad su universidad crea igual número de sedes pero la carrera se cursa íntegra en las tres. Salvo estas últimas consideraciones, que están más allá de los fines de esta investigación, todas las anteriores no pudieron ser soslayadas en el momento de escoger la muestra curricular de examen que, partiendo del universo de 22 currícula, se seleccionaron 12, además de las tres de la UAM.

El análisis curricular intentará responder las siguientes preguntas: ¿Dónde se imparte la carrera? ¿Qué contiene cada currícula? ¿Cómo están estructuradas? ¿Cuál es la secuencia cronológica y temática de los cursos? Las respuestas a estas cuestiones nos harán saber, con fines de diagnóstico curricular, cuál es el grado de idoneidad del plan de estudio del caso, en función de los requerimientos de la acción estatal, evaluar su viabilidad actual y pronosticar su futuro previsible.

El examen de la configuración curricular se efectuará, fundado en los siguientes criterios:

- a) Análisis comparativo de siete pares de currícula seleccionados con base a características distintivas de cada tipo -como ejemplar o individuo-, de cuyo contraste se determinará la viabilidad del plan de estudios en función de la formación necesaria y factible del administrador público;
- b) Determinación de los elementos curriculares básicos para alcanzar una cuota mínima de contenidos, para viabilizar aquella formación deseable y factible, e identificación de los deficitarios curriculares más sensibles;
- c) Detección del grado de variedad curricular por efecto de los títulos profesionales otorgados en cada caso y función de sesgo de la tradición intelectual imperante;
- d) Evaluación de la organización curricular con miras a la formación profesional, mediante la comparación de las modalidades de agrupación de materias,

seriación, tronco común, concentraciones terminales, y número de materias totales y por ciclo escolar.

Tratamos de contestar cuestiones como las siguientes: ¿La formación en Administración Pública debe hacerse por medio de un pensa unitario o estar basada en un tronco común; o con concentraciones terminales, o con el tronco y con terminales?. ¿Cuál es el número deseable de carreras asociadas con Administración Pública en un tronco común, y si esta asociación es conveniente?. Considerando límites cronológicos, deseabilidad y viabilidad profesional y laboral, ¿Cuál formación básica es la requerida: la de ciencias políticas u otra?. ¿Debe formarse primero a un administrador general para luego, sobre su base, preparar a un administrador público?. ¿Las ciencias políticas y la Administración Pública deben estar juntas o separadas dentro de una licenciatura?; de estar separadas, ¿Desde qué semestre?; de estar juntas, ¿Hasta qué semestre y en qué grado?. ¿Cuáles son las ciencias asociables con optimidad: las políticas y sociales, o las contables y las administrativas privadas, o las jurídicas y económicas?; ¿Pueden combinarse estos géneros, hasta cuánto y con qué beneficio?. ¿Cuándo deben comenzarse a enseñar materias propiamente de Administración Pública: a partir del primer semestre, del tercero o después?. ¿Tiene la Ciencia de la Administración Pública la mayoría de edad como ciencia social para ser una disciplina básica, enseñada a partir de los dos primeros semestres, y ser fundamental inclusive para otras carreras como sociología y ciencia política, o economía?. ¿Puede la Administración Pública enriquecer contenidos temáticos de pensum de contaduría y administración?.

Estas trascendentales preguntas serán respondidas en las páginas siguientes.

A. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Comenzamos el examen de la configuración de los tipos curriculares comparando dos planes de estudio encabezados por títulos invertidos, para visualizar si esta situación obedece a las cargas curriculares preferentes en Ciencias Políticas o en Administración Pública. La muestra la forman Nuevo León y Chihuahua.

CUADRO 47

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/LICENCIATURA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIA POLÍTICA**

**Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma de Nuevo León**

PLAN DE ESTUDIOS 1983-1991 (10 s)

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de Chihuahua**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 s)

NIVEL BÁSICO	TRONCO COMÚN CON CIENCIA POLÍTICA
Primer Semestre	
Metodología de las Ciencias Sociales Taller de Lectura y Redacción Introducción a las Ciencias Políticas Introducción a las Ciencias Administrativas Matemáticas I Teoría General del Derecho y del Estado	Metodología I Matemáticas I Introducción al Estudio del Derecho Psicología General Teoría Social I
Segundo Semestre	
Sociología Antropología Historia de las Doctrinas Políticas Teoría General de la Administración Pública Matemáticas II Teoría Económica I	Teoría Social II Economía Política I Taller de Redacción e Investigación Documental Estadística I Teoría del Estado
Tercer Semestre	
Sociología Urbana Historia de las Doctrinas Políticas Organización y Métodos Probabilidad y Estadística I Teoría Económica II Derecho Constitucional	Estadística II Teoría Económica II Economía Política II Derecho Constitucional Formación Social Mexicana I Metodología II
	ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (O CIENCIA POLÍTICA)

Cuarto Semestre	
Psicología Social Ciencias Políticas Administración de Recursos Humanos I Contabilidad General Probabilidad y Estadística II Políticas Económicas Derecho Administrativo I	Historia de las Teorías Políticas Derecho Administrativo Matemáticas II Formación Social Mexicana II Teoría General de Sistemas
Quinto Semestre	
Teoría de la Comunicación Social Teoría General de los Partidos Políticos Historia de la Administración Pública en México Administración de Recursos Humanos II Análisis de Estados Financieros Economía Política Derecho Administrativo	Investigación de Operaciones Ciencia Política Teoría y Proceso Administrativo Computación Contabilidad
Sexto Semestre	
Teoría General de los Grupos de Presión Opinión Pública y Propaganda Política Administración Estatal y Municipal Finanzas Públicas I Desarrollo Económico y Regional Legislación Electoral	Toma de Decisiones Administración Pública I Organización y Métodos Informática Sistema Político Mexicano
Séptimo Semestre	
Teoría del Gobierno Historia Política de México Teoría General de Sistemas Presupuestos Públicos Planificación Económica y Social Finanzas Públicas II Una optativa	Finanzas Públicas Administración Pública II Administración de Personal en el Sector Público Taller de Investigación I Partidos Políticos
NIVEL DE ESPECIALIZACIÓN: ANALISTA ADMINISTRATIVO (o Analista Político)	

Octavo Semestre	
Problemas Económicos y Sociales de México Evaluación de Proyectos de Inversión Logística Empresas Públicas I Desarrollo Organizacional Administración Pública Comparada	Formulación y Evaluación de Proyectos I Planificación para el Desarrollo Taller de Investigación II Administración Pública Estatal y Municipal Geopolítica
Noveno Semestre	
Auditoría y Evaluación Administrativa Teoría de las Decisiones Empresas Públicas II Seminario de Reforma Administrativa Seminario de Investigaciones Administrativas	Empresas Públicas Formulación y Evaluación de Proyectos II Presupuestos Públicos Dos optativas
Décimo Semestre	
Seminario de Tesis (cuatro cursos)	

FUENTES: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey. 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Plan de Estudio de la Carrera en Administración Pública y Ciencia Política". Universidad Autónoma de Chihuahua. 1990.

Aquí tenemos sendos planes de estudios que, como advertimos, están encabezados por un título donde sus dos especializaciones ocupan lugares diversos. Examinemos primero el pensa de Nuevo León vigente hasta 1991, con su Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. El currícula estaba adecuadamente planteado y articulado, en lo general, en la seriación y sucesión de las materias en las dos especialidades y en sus áreas temáticas: política, administrativa, económica-matemática, jurídica y social. El área básica lograba que el estudiante comenzara la especialidad en Administración Pública desde el principio, cursandola con otras materias de ciencias sociales, no ubicando a éstas como precondición necesaria, y sin la mediación de troncos comunes. El plan de estudios de Chihuahua es similar al de Nuevo León, ambos son típicos representantes de la tradición de ciencias políticas. La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política propende a enfatizar a la primera, pero el número de materias muestra algo diferente, pues de las 50 asignaturas que contiene el pensum, sólo 12 corresponden a Administración Pública; es decir, son

menos que en Nuevo León, donde no se hace el énfasis mencionado. Aquí, como reza un canon matemático, el orden de los factores no altera el producto y al final de cuentas el título representa sustancialmente el mismo currícula e idéntico perfil profesional que en Nuevo León.

Las diferencias entre Nuevo León y Chihuahua hay que buscarlas en la organización del pensa. Ambos currícula contienen un grupo de materias comunes para sus respectivas licenciaturas, pero su función no es idéntica. En Nuevo León el nivel básico constituyó una prolongada columna vertebral de siete semestres que integran la enseñanza unitaria en política y Administración Pública, antes de la configuración de dos terminales optativas a partir del octavo, hacia una u otra especialidad que comprenden cuatro semestres. En Chihuahua existe un tronco común que culmina en el tercer semestre, de modo que no configura terminales optativas, sino especializaciones integrales con cursos privativos para cada cual y que suman seis semestres.

Lo que más llama la atención es la estrategia curricular de cada plantel para lograr el mismo objetivo: la formación de un profesional en Administración Pública. Ambos pensa cuentan con 50 materias -Nuevo León dedicó cuatro más a la elaboración de tesis-, pero el arreglo que muestran es diverso, a pesar de la similitud de las asignaturas. En los dos planes de estudio se enseña derecho, ciencia política, sociología, estadística, matemáticas y metodología, y durante los primeros semestres los paralelos entre las materias es marcado. Pero a partir del cuarto semestre, la estrategia varía sensiblemente, de modo que en un plantel se piensa que la materia de organización y métodos debe enseñarse en el tercer semestre y el otro, en el sexto. Del mismo modo, en Nuevo León las ciencias políticas se estudiaban del primer al cuarto semestre, en tanto que en Chihuahua en el cuarto y quinto. Finalmente, en Nuevo León razonaban que la Administración Pública debe ser impartida desde el primer semestre, en tanto que en Chihuahua debe ser en el sexto. La seriación y agrupación de materias es arbitraria, pues cada plantel la organizó de manera tan diversa como producto de la libertad académica que gozan sus universidades, que se antoja necesario y deseable un acuerdo no sólo de elementos básicos de un currícula, sino también de su seriación y agrupación.

Hay que destacar que en ambos planes de estudio existe escasez de referencia contextual inmediata a sus respectivas entidades federativas, cuestión que, quizá, parte de la sabida debilidad del federalismo mexicano y de la preponderancia del Gobierno federal. Sin embargo, los gobiernos local y municipal son los que ofrecen el campo laboral inmediato, que estas carreras no deben desconsiderar. En suma: ambos planes están adecuadamente formulados, salvo los problemas de seriación y el deficitario de referencia a la realidad local, además de los otros señalados.

Lo comentado con relación a la enseñanza de la especialidad en Nuevo León, en lo referente al plan de estudios examinado, se puede corroborar también en el currícula actual, vigente a partir de 1991, principalmente porque su trazo refuerza la tradición de las ciencias políticas.⁶⁶ Desde varios aspectos, el nuevo pensum se asemeja mucho a los planes de estudios vigentes en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 1958 y 1967, principalmente porque se ha puesto un gran acento en la enseñanza de materias políticas. Así, salvo el gran contraste que existe entre una materia sobre administración (a secas), del primer semestre, y otra de teoría de la administración pública, en el segundo, este acento es muy visible.

Hay que destacar dos aspectos en el nuevo plan de estudios: el primero, consiste en que se conservan las líneas generales del currícula anterior, por ejemplo, los 10 semestres y su enorme número de materias, ahora 60 en total; así como algunas asignaturas, la mencionada de teoría de la administración pública, además de matemáticas, teorías económicas, derecho administrativo, finanzas públicas, planificación económica y auditoría administrativa. En segundo lugar, destaca la gran cantidad de innovaciones introducidas en los cursos, pues ahora se enseña comunicación oral, administración pública regional, geopolítica, derechos humanos, historia del arte, análisis de textos, metodología de la ciencia

⁶⁶ Jesús Bonilla. "Análisis curricular de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Nuevo León". María Leticia López Jiménez. "Nuevo Plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Nuevo León". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. **Memoria** de la reunión. 1991. Cuatro tomos. Tomo I, pp. 85-88 y 105-113.

política, medios de comunicación, gremios y sindicatos, seminario de análisis político, seminario de análisis económico, legislación electoral y municipal, y propaganda política, entre otras. Materias muy similares, tal como lo advertimos, se enseñaron hace muchos años en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

B. Licenciatura en Administración Pública

Un problema central es la diferencia curricular esperable, cuando existen títulos diversos: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; y Licenciado en Administración Pública.

CUADRO 48

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Escuela Superior de Ciencias
Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma de Campeche**

**Centro de Estudios
Internacionales
El Colegio de México**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (8 s)

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (8 s)

Primer Semestre	
Historia Mundial Económica y Social I Formación Social Mexicana I Economía Política I Taller de Investigación y Redacción Teoría Social I	Historia del México Independiente Matemáticas I Técnicas de Estudio Español Teórico-Práctico
Segundo Semestre	
Historia Mundial Económica y Social II Formación Social Mexicana II Teoría Social II Metodología I Economía Política II	Matemáticas II Geografía Económica Estadística Derecho Constitucional

Tercer Semestre	
Historia Mundial Económica y Social III Formación Social Mexicana III Teoría Social III Metodología II Economía Política III	Historia Contemporánea Introducción a las Ciencias Sociales Economía I Introducción a la Ciencia Política
Cuarto Semestre	
Sistema Jurídico del Estado de Mexicano Ciencia Política Teoría de la Administración Pública I Matemáticas Teoría General de Sistemas	Teoría de la Administración Pública I Derecho Administrativo y Tributario Economía II Informática
Quinto Semestre	
Sistema Político Mexicano Clases Sociales y Poder Político Teoría de la Administración Pública II Probabilidad y Estadística Sistema Logístico	Historia de las Ideas Políticas Economía Mexicana Administración Federal I Sistemas Contables
Sexto Semestre	
Política y Administración Pública Administración Federal, Estatal y Municipal Finanzas Públicas Sistemas de Información Organización y Métodos	Teoría de la Administración Pública II Administración Federal II Presupuestación Pública Gobierno y Proceso Político en México Derecho Laboral
Séptimo Semestre	
Empresas Públicas Administración del Personal Público Teoría Presupuestaria Planificación y Desarrollo Administración de Proyectos	Finanzas Públicas Recursos Humanos, Materiales y Servicios Administración Pública Comparada Administración Estatal y Municipal I

Octavo Semestre	
Derecho Administrativo Contabilidad Administrativa para la Toma de Decisiones Derecho Constitucional Análisis de la Economía Mexicana Idioma.	Planificación y Desarrollo Administración Pública Comparada II Seminario de Tesis.

FUENTE: Escuela Superior de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Campeche. Sin año. Centro de Estudios Internacionales. "Licenciatura en Administración Pública". El Colegio de México. 1990.

Ante nosotros tenemos dos currícula muy similares, a pesar de su variación de título. Ambos comprenden cuatro años naturales organizados semestralmente. Hay que decir que el plan Campeche es idéntico al de la FCPS, salvo el octavo semestre, que añade materias obligatorias en contraste a las optativas de esta Facultad y cuyo plan prototipo es el de 1976. Contiene 40 materias incluyendo al seminario de tesis, de las cuales 13 son de Administración Pública. El Colmex se había propuesto diseñar una alternativa a los planes existentes de la carrera, pero curricularmente no lo ha sido. Su novedad es el sistema de trabajo con una matrícula reducida y bajo estricta selección, con exigencia de tiempo completo y becas. Otra innovación es el año de preparación que subsana las deficiencias de los alumnos y les dota de conocimientos básicos en ciencias sociales. El currícula contiene 32 asignaturas, de las cuales poco menos de la mitad son de Administración Pública, lo cual constituye un sustancioso beneficio ante planes de estudio que recargan la dosis en asignaturas de índole diversa, no tanto en las que son propias de la Administración Pública.

De esta comparación, es de notarse que la diferenciación de títulos no tiene, de hecho, una significación decisiva en la configuración curricular, ni en el perfil profesional de los planes de estudio de Campeche y El Colegio de México, cuya similitud fue señalada. La causa es el apego de ambas instituciones a la tradición de las ciencias políticas. Finalmente, no debemos soslayar la evidencia del carácter arbitrario de la seriación de materias en ambos planteles, de modo idéntico a los dos anteriores, que nos hacen pensar nuevamente en el uso pleno de la libertad de cada plantel para determinar el método temático y cronológico, acerca de cómo se debe formar a un administrador público, pero sin convenir acuerdos de seriación.

En 1991 se presentó un proyecto de reforma del plan de estudios en Campeche, el que a grandes rasgos se conserva en el esquema del currícula analizado.⁶⁷ El proyecto partió de un análisis y diagnóstico del plan que estaba vigente, destacándose, entre otros elementos, el estado de la distribución porcentual de las materias, dentro del cual las relativas a Administración Pública significaban un 31%, ante el 30.4% de las asignaturas formativas. Además de considerarse necesaria una revisión de la distribución de las primeras materias, se consideró conveniente la conservación de algunas y la incorporación de otras nuevas. Con respecto a las materias referentes a las ciencias políticas, apenas representadas en un 7.7%, se juzgó necesario el realizarse una revisión de fondo. La propuesta del nuevo currícula fortaleció el grupo de cátedras de ciencias políticas, cuyo porcentaje se elevó al 17.39%, pero inexplicablemente las relativas a la Administración Pública disminuyó a 21.73. Como lo advertimos, en general, el proyecto se basa en el plan de estudios que estaba vigente, de modo que se conservaron los ocho semestres y buena cantidad de materias, principalmente en los cuatro primeros semestres. El nuevo currícula contempla dos cursos de ciencia política, uno de estado actual de la ciencia política, uno más de políticas públicas, y dos talleres de análisis de coyuntura, además de otras materias.

C. Licenciatura en Administración Pública con Influencia Contable

Ahora vamos a examinar, por comparación, las diferencias esperables bajo sendos títulos profesionales: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, y Licenciado en Administración Pública cuando uno de los casos está cobijado bajo la tradición contable.

⁶⁷ Gerardo Mixcoatl, "Consideraciones sobre el programa de estudios de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, en Campeche". *Ibíd*, tomo I, pp.187-192.

CUADRO 49

LICENCIATURA CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON INFLUENCIA DE LA TRADICIÓN CONTABLE

**Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma del Estado de México**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 s)

**Facultad de Comercio y Administración
Universidad Autónoma de San Luis Potosí**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (10 s)

Primer Semestre	
Metodología de las Ciencias Sociales I Historia de las Ideas Políticas I Matemáticas Economía Política Sociedad y Estado en México I	Matemáticas I Contabilidad I Administración I Derecho I Humanística I
Segundo Semestre	
Metodología de las Ciencias Sociales II Historia de las Ideas Políticas II Probabilidad y Estadística Descriptiva Crítica de la Economía Política Sociedad y Estado en México II	Contabilidad II Administración II Matemáticas II Derecho II Humanística II
Tercer Semestre	
Metología de las Ciencias Sociales III Historia de las Ideas Políticas III Inferencia Estadística Teoría Económica Sociedad y Estado en México III	Economía I Contabilidad III Matemáticas III Derecho III Estadística I Metodología de la Investigación
Cuarto Semestre	
Ciencia Política Análisis de Sistemas Sociedad Política Moderna Derecho Constitucional del Estado Mexicano Teoría de la Administración y Organización Administrativa	Economía II Costos I Derecho Administrativo Derecho del Trabajo Estadística II

Quinto Semestre	
Teoría de la Administración Pública Matemáticas Financieras Sociedad Política Contemporánea I Sistema Jurídico de la Administración Pública Sistema Político Mexicano	Administración Pública Economía III Costos II Administración de Personal Estadística III
Sexto Semestre	
Taller de Investigación I Problemas Actuales de la Ciencia Política y la Administración Pública Sociedad Política Contemporánea II Administración Federal y Estatal Planeación y Presupuestación Administrativa	Administración Pública Mexicana Contabilidad Gubernamental Computación I Comportamiento Organizacional Análisis Cuantitativo I
Séptimo Semestre	
Taller de Investigación II Planificación y Modelos de Crecimiento Económico Administración y Economía del Sector Paraestatal Finanzas Públicas	Administración Paraestatal Finanzas Públicas II Computación II Organización y Métodos Análisis Cuantitativo II
Octavo Semestre	
Taller de Investigación III Planificación y Modelos de Crecimiento Económico Administración Municipal Administración de Personal	Finanzas Públicas II Proyecto de Inversión Mercadotecnia Relaciones Públicas Ciencias Políticas
Noveno Semestre	
Seminario de Tesis Planificación Regional Administración Pública del Estado de México Administración de Proyectos	Evaluación Social y de Proyectos Planificación del Sector Público Mercadotecnia Social Presupuesto por Programas Análisis Socio-Político

Décimo Semestre	
	Política Económica Administración Estatal y Municipal Programación y Control Público Desarrollo de la Comunidad Sistema Político Mexicano

FUENTES: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Plan de estudios". **Plan de Desarrollo 1985-1990**. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México. 1985. Facultad de Contaduría y Administración. "Licenciatura en Administración Pública". Universidad de San Luis Potosí. 1988.

Ambos currícula muestran contrastes inocultables. Examinemos primero el de la Universidad del Estado de México: su plan de estudios denota un balance adecuado dentro de su concepto de ciencias políticas y Administración Pública. Se cursa en cuatro años y medio, organizados cronológicamente en nueve semestres, dentro de los que se reparten 42 materias, de las cuales 12 son de Administración Pública; es decir la cuarta parte de la pensa. La gran novedad es una asignatura sobre la Administración Pública en el Estado de México.

San Luis Potosí representa el caso típico de una carrera de Administración Pública dentro de una Facultad de Contaduría y Administración, en contraste a aquellas otras independientes o situadas en Facultades de Ciencias Políticas. Los cuatro primeros semestres son un largo recorrido por asignaturas propias de una Facultad contable, con tres cursos de contabilidad, dos de administración privada, tres de matemáticas y tres de economía. El estudio de la Administración Pública se inicia hasta el quinto semestre, a partir del cual las asignaturas de la especialidad siguen entremezclándose con otras de administración privada y contabilidad, tales como costos (dos cursos), mercadotecnia, proyectos de inversión, además de dos materias sobre análisis cuantitativo. De ciencias políticas y sociales sólo se incluyó la materia de ciencia política.

En San Luis Potosí existe una demasía de materias y pocas de ellas son relativas al estudio del Estado (sector público) y la Administración Pública mexicana (y universal), además de una raquítica formación científica y metodológica. Estos constituyen deficitarios evidentes con miras, no digamos al administrador público necesario y factible, sino a un administrador público mínimamente preparado en una universidad para desempeñarse como tal. El

pensa está integrado por 54 materias, de las cuales solamente 13 son de Administración Pública (la quinta parte) y no hay referencias contextuales al Estado de San Luis Potosí. El currícula San Luis Potosí concibe que, para preparar a un administrador público, primero hay que capacitarlo como administrador privado, visión ciertamente distinta a la de ciencias políticas, que juzgan que como prólogo de su preparación son necesarias las ciencias sociales, toda vez que el planteamiento curricular potosino dista de la deseabilidad a la que aspira la formación del administrador público necesario.

Estas aseveraciones han sido confirmadas en una ponencia sustentada en 1991, en la que se hace referencia a un programa de evaluación curricular de la carrera de Administración Pública en San Luis Potosí.⁶⁸ Efectivamente, el sesgo técnico es tan elevado, que las materias instrumentales cubren el 55% de las asignaturas, en tanto que las materias básicas representan el 21% y las formativas el 24. Otra clasificación presentada en la ponencia muestra, todavía mejor, el sesgo curricular en San Luis Potosí: el 7% son asignaturas de ciencias políticas, el 29% de Administración Pública y el 64% de contador público y administrador privado. Las consecuencias en la matrícula escolar evidencian el deterioro de la Carrera: 1981 y 1991 se inscribieron 316 estudiantes, de los cuales desertaron 142; es decir, poco menos del 50% del total. Particularmente en 1991, se habían inscrito 143 alumnos, de los cuales 64 habían abandonado los estudios. Por cuanto a la cuota de egresión estudiantil, de las seis generaciones formadas en la Licenciatura, integrada por 95 egresados, únicamente 35 se habían titulado.

No es extraño que el ponente de la citada disertación, a cuyo cargo se hayaba la carrera, criticara el currícula como rígido y demasiado extenso; que la orientación de la formación del administrador público estuviera orientada por la contabilidad y la administración privada, y que era exagerada la dilación de tres semestres para acercar al alumno a los estudios en la especialidad en Administración Pública.

⁶⁸ José Santos Zavala. "Formación de Administradores Públicos en San Luis Potosí". *Ibid*, tomo I, pp.118-130.

Una situación aún más dramática vive la Carrera de Administración Pública de la Facultad de Contaduría y Administración, en la Universidad Autónoma de Morelos. Como en San Luis Potosí, su ubicación dentro de un plantel dominado por la enseñanza de la contabilidad y administración privada, ha surtido efectos perniciosos en la formación de administradores públicos, tal como se constata en otra ponencia, también expuesta en 1991.⁶⁹ Nacida en 1981, esta carrera parece haber llegado a su punto de término en Morelos, pues en 1986 se realizó la penúltima inscripción de estudiantes, cuyo número fue de nueve alumnos; hasta agosto de 1991 se inscribieron cinco más. Así, luego de poco más de 10 años, se está formando la decimoprimeras y última generación de Licenciados en Administración Pública. El saldo de formación en la especialidad es de 136 egresados, de los cuales se titularon 38. Las causas de semejante y lastimera situación, en el entender de los ponentes, docentes activos de la Facultad, son el desinterés de algunas autoridades universitarias, la formación inadecuada de muchos profesores, la precariedad bibliográfica, la limitación de vínculos con el mercado laboral gubernamental del Estado de Morelos y el sesgo de la enseñanza de la Administración Pública por medio de la administración privada.

D. La carrera en Administración Pública con Influencia de otras Tradiciones

Toca su turno a la carrera en Administración Pública a partir del peso de tradiciones distintas a las antes consideradas. En primer lugar, nos referimos a la carrera en Administración Pública cuando se le sitúa como un ramal de la administración considerada como género; en segundo lugar, a su asociación con las disciplinas jurídicas. La muestra paritaria seleccionada incluye a Guadalajara e Hidalgo. En este caso, la selección de la Universidad de Hidalgo obedece, además de otras razones, a que su título de Licenciado en Administración Pública pudiera estar matizado por su asociación con la carrera de Derecho, lo cual supone la injerencia de otra tradición. No obstante, a través del análisis de ambos casos descubriremos como, a pesar de las tradiciones y las disciplinas imperantes, permanece un significado común del administrador público.

⁶⁹ Carlos Pastrana Gómez y Víctor Manuel Comsille. "Evaluación de la carrera de Licenciado en Administración Pública en la Universidad Autónoma de Morelos". *Ibid*, tomo I, pp. 118-130.

CUADRO 50

**LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CON INFLUENCIA DE OTRAS TRADICIONES**

**Instituto de Ciencias Sociales
Universidad Autónoma de Hidalgo**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 s)

**Facultad de Administración
Universidad de Guadalajara**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (10 s)

Primer Semestre	
Administración Pública I Historia del Derecho Economía Política Metodología de la Enseñanza Teoría Social	Economía I Matemáticas Introducción al Estudio del Derecho Sociología de la Administración Metodología de la Investigación Administración I
Segundo Semestre	
Administración Pública II Teoría del Estado Microeconomía Estadística I Sociología General	Contabilidad I Matemáticas II Derecho Constitucional Psicología Comunicaciones Administración II Economía II
Tercer Semestre	
Seminario de Estudios Administrativos Derecho Constitucional Macroeconomía Estadística II Seminario sobre Problemas Políticos y Económicos de México	Relaciones Laborales I Recursos Humanos I Teoría General de Sistemas I Matemáticas III Contabilidad II Relaciones Públicas

Cuarto Semestre	
Organización y Métodos Derecho Administrativo Sistema Político Mexicano Matemáticas Aplicadas	Organización y Métodos Derecho Administrativo Matemáticas IV Teoría General de Sistemas II Teoría de los Costos Recursos Humanos II
Quinto Semestre	
Administración de Personal Administración Federal Sociedad Política Contemporánea Investigación de Operaciones	Ciencias Políticas Teoría del Estado I Teoría de la Administración Pública I Logística Finanzas Públicas Economía Política
Sexto Semestre	
Sistema Logístico Administración Estatal Administración Pública Comparada Teoría General de Sistemas	Sistema Político Mexicano Teoría de la Administración Pública II Teoría del Estado II Teoría Presupuestal Investigación de Operaciones
Séptimo Semestre	
Psicología Social de las Organizaciones Administración Municipal Finanzas Públicas Sistemas de Información	Informática Administración Estatal y Municipal I Derecho Fiscal Administración Federal I Administración de Proyectos I
Octavo Semestre	
Administración de Proyectos Empresas Públicas Presupuesto Público Informática	Administración de Proyectos II Informática II Administración Federal II Comercio Exterior Demografía Administración Estatal y Municipal II

Noveno Semestre	
Administración y Desarrollo Planificación y Desarrollo Seminario de Tesis Una optativa	Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal I Patrimonio Público I Seminario de Reforma Administrativa I Administración Pública Comparada Análisis Histórico de México
Décimo Semestre	
	Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal II Seminario de Tesis Patrimonio Público II Contabilidad Gubernamental Seminario de Reforma Administrativa II

FUENTES: Instituto de Ciencias Sociales. "Plan de Estudios de la Licenciatura en Administración Pública". Universidad Autónoma de Hidalgo. Pachuca. Facultad de Administración. Sin año. "Licenciatura en Administración Pública". Universidad de Guadalajara. Sin año .

Hidalgo tiene una de las dos carreras de Administración Pública que comparte un plantel con la Licenciatura en Derecho, con la cual está asociada en un tronco común. El convivir con la carrera jurídica debiera suponer la ascendencia del derecho, pero no es así, como lo prueba la existencia de solo tres cursos jurídicos en el pensum. Su ubicación actual es fructífera, como puede notarse, pues la tradición de ciencias políticas se mantiene con pleno vigor, en contraste de las carreras de Administración Pública que están situadas en Facultades de Contaduría y Administración. El currícula consta de 36 materias, de las cuales 19 son de Administración Pública; es decir, representan la mitad del pensa, lo que constituye el caso de uno de los planes de estudios mejor dotados con asignaturas de la especialidad. La carrera se cursa en cuatro años y medio, bajo un esquema de nueve semestres.

En cuanto a la Universidad de Guadalajara, encontramos que su currícula es una curiosa mezcla de tradición de administración privada con la propia de las ciencias políticas. Comparte los cuatro primeros semestres con administración de

empresas, dominando la tónica que ésta imprime, pero con el añadido estratégico de derecho y psicología. Prevalecen las cátedras de contabilidad y matemáticas en estos semestres y hay dos cursos de administración que probablemente se refieran a la administración privada. A partir del quinto semestre se fortalecen las ciencias políticas y sociales, así como las materias de Administración Pública, con dos asignaturas sobre teoría de la administración pública. El resto del currículum es muy parecido a los de las Licenciaturas de Administración Pública con tradición en ciencias políticas, como El Colegio de México, por ejemplo. Hay dos materias novedosas: demografía y patrimonio público (I y II). El plan de estudios consta de 56 asignaturas, una de las nóminas de cursos más nutridas de México, de las cuales solamente 16 corresponden a Administración Pública y una se refiere a temas municipales y estatales. En su plan de estudios existe una yuxtaposición de tradiciones, que se intenta resolver, paliándola con un número crecido de materias.

Hidalgo muestra un plan de estudios viable, directo y balanceado, en tanto que Guadalajara no logra resolver la antinomia de la formación dual administrador privado-administrador público, que se inspira en su pensum. Como en el caso de las Facultades de Contaduría y Administración, en Guadalajara se da un largo rodeo por la administración de empresas, para llegar a lo que se presume constituye el perfil del administrador público. Comparando ambos casos, el administrador público necesario y factible es más viable en Hidalgo, pues en Guadalajara, a pesar de tener las materias adecuadas para formarlo, bajo la mixtura explicada confunde dos formaciones profesionales incompatibles.

3. Los Planes de Estudio A-típicos

Es explicable, si no siempre justificable, que el ascendiente de una tradición intelectual imprima un fuerte influjo sobre el diseño de un plan de estudios y lo desvíe del objeto primordial: formar a un administrador público de conformidad con los requerimientos de la acción estatal, tal como no se logra en las Facultades de Comercio y Administración, y las Escuelas de Administración. Pero resulta incomprensible que ocurra una evasión del perfil necesario del administrador público, tratándose de Escuelas de Ciencias Políticas. En contraste, es comprensible que en un plantel de Contaduría y Administración estuviera comenzando a predominar la tradición de ciencias políticas, hoy en día un

esfuerzo desafortunadamente cancelado. Aquí trataremos casos que, en función de la tradición intelectual imperante, constituyen situaciones a-típicas de currícula profesional: Colima y Tamaulipas.

CUADRO 51

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PLANES DE ESTUDIOS A-TÍPICOS

**Escuela de Ciencias Políticas
y Sociales
Universidad de Colima**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 s)

**Facultad de Comercio y Administración
Sede Ciudad Victoria
Universidad Autónoma de Tamaulipas**

ÚLTIMO PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 s)

Primer Semestre	
Administración I Contabilidad I Derecho Civil Matemáticas Financieras Teoría Social	Administración General Historia de las Ideas Políticas y Sociales I Métodos y Técnicas de la Investigación Administrativa I Economía I Matemáticas I Elementos de Derecho
Segundo Semestre	
Administración II Contabilidad II Derecho Mercantil Cálculo Mercantil Metodología de las Ciencias Sociales	Administración Pública I Historia de las Ideas Políticas y Sociales II Métodos y Técnicas de la Investigación Administrativa II Derecho Constitucional Economía II Matemáticas II

Tercer Semestre	
Contabilidad III Administración de Recursos Humanos I Macroeconomía I Derecho Mercantil II Mercadotecnia I Estadística I	Estadística Administración Pública II Derecho Administrativo Organización y Métodos Ciencias Políticas Ideología de la Revolución Mexicana
Cuarto Semestre	
Contabilidad de Sociedades I Administración de Recursos Humanos II Macroeconomía II Derecho Fiscal Mercadotecnia II Estadística II	Teoría General de Sistemas Matemáticas Aplicadas Estado Actual de la Ciencia Política Seminario de Pensadores Políticos Sociología y Política del México Actual Administración de Personal
Quinto Semestre	
Contabilidad de Sociedades II Costos I Derecho Fiscal Estudio Contable de Impuestos Informática I Técnicas para la Capacitación y Adiestramiento Administración de la Producción I	Sistemas de Información Contabilidad Administración Pública Federal I Administración Estatal y Municipal Investigación de Operaciones Partidos Políticos y Grupos de Presión
Sexto Semestre	
Administración Financiera I Administración de la Producción II Costos II Estudio Contable de Impuestos I Informática II Teoría General del Estado	Finanzas Públicas Computadoras y Programación Administración Pública Federal II Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Psicología Social de las Organizaciones

Séptimo Semestre	
Finanzas Contabilidad Administrativa I Derecho Laboral Investigación de Operaciones Estructura Administrativa del Estado Mexicano Empresas Públicas y Organismos Descentralizados	Sistema Logístico Administración de Aduanas y Puertos Administración para el Desarrollo y Objetivos Nacionales Análisis de la Estructura Administrativa y Proceso Gubernamental Presupuestos Administración Pública Comparada
Octavo Semestre	
Theoría de la Administración Pública Contabilidad Gubernamental Presupuestos Públicos Finanzas Públicas Administración de Personal Estructura Económica y Planes de Desarrollo en México Seminario de Investigación I	Auditoría Administrativa Seminario de Reforma Administrativa El Poder en México Política Mundial Contemporánea Una optativa
Noveno Semestre	
Organización y Métodos Administración Federal, Estatal y Municipal Política y Administración Pública Formación de Proyectos de Inversión Seminario de Investigación II Práctica Profesional	Gobierno Comparado Seminario de Administración Pública Propaganda y Opinión Pública Seminario de Tesis Optativa

FUENTES: Escuela de Ciencias Políticas y Sociales. "Guía de carreras". Universidad de Colima. 1986. Facultad de Comercio y Administración. "Licenciatura en Administración Pública". Ciudad Victoria, Tamaulipas. 1985.

El plan de estudios de Colima muestra signos de inviabilidad profesional, pues está distante de la formación del administrador público necesario. Siendo una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, estas disciplinas están casi ausentes en el currícula. Es patente el predominio del modelo de contaduría a lo largo del plan, que se aminora a partir del sexto semestre, pero no desaparece. Las

ciencias políticas empiezan a enseñarse en el semestre mencionado, con una asignatura sobre teoría general del estado, al estilo de las Facultades de Derecho, en tanto que la teoría de la administración pública se imparte hasta el octavo. Es una carrera unitaria sin troncos comunes ni terminales optativas, que suelen estar presentes en escuelas de su género, pues en ella también existen carreras de Ciencias Políticas y Sociología, con las cuales aquí la carrera de Administración Pública tiene una mínima relación. El currícula no contiene materias optativas y su total de asignaturas es de 54; 10 de Administración Pública, lo que significa menos de la quinta parte del pensum.

Se trata pues, de un currícula sobrecargado de materias y con una marcada desproporción de las que debieran ser medulares y mayoritarias, las de Administración Pública, las cuales además muestran evidente yuxtaposición con las de contaduría y administración. Para dar un ejemplo: en la carrera se cursan dos materias de recursos humanos en los semestres tercero y cuarto, luego en el quinto se enseñan técnicas para capacitación y el adiestramiento, y en el octavo, administración de personal; esta última, en contraste a las demás, posiblemente dedicada al sector público y aquellas otras a la administración privada.

Llama la atención que la enseñanza de la teoría de la administración pública se haga en el octavo semestre, siendo una materia formativa básica, pero esto quizá se deba a que dos cursos de administración situadas en los semestres primero y segundo, se les otorgue esta condición de fundamento curricular. En suma: tal como se encuentra configurado este pensum, se antoja propio de un plantel de contaduría y administración, toda vez que su proximidad a las ciencias políticas -a pesar de estar en una Escuela de este género- es insuficiente y su adecuación al perfil del administrador público necesario señaladamente lejana. Estos razonamientos nos hicieron considerar a Colima como un caso a-típico de formación profesional en Administración Pública, es decir: una representación curricular carente de tipo en función del espacio académico, donde se imparte la carrera.

El plan de estudios en Tamaulipas -sede en Ciudad Victoria- fue, como en Colima, un caso a-típico en función del *locus* académico-administrativo donde era impartida la carrera en Administración Pública: una Facultad de Comercio y Administración, donde fue diseñado un pensum fundado enteramente en la

tradición de ciencias políticas, salvo algunos agregados de la tradición contable. El estudio de la Administración Pública iniciaba desde el primer semestre, con una asignatura sobre métodos y técnicas de la investigación administrativa. Destacaba prominentemente el número de materias destinadas a Administración Pública: 22, de las 51 del total; es decir, era una de las carreras que contenía más asignaturas de la especialidad, pues suma poco menos de la mitad de la totalidad. En contraste a otros planes de estudio, en éste se añadían materias de interés local, como la administración de aduanas y puertos, lo que constituye una significativa adición curricular. En su momento estableció una carrera unitaria que ensayó el uso de dos materias optativas y cuya dosificación de la tradición contable era sensiblemente baja, por no decir que estaba ausente, pues tres materias pueden acreditarse a esta tradición: administración general, contabilidad y auditoría administrativa, pero en el entendido que en muchos planes con tradición en ciencias políticas se enseñan ambas -aunque con acento gubernamental- y que la primera es compensada con dos cursos de Administración Pública.

El caso Tamaulipas muestra la posibilidad del establecimiento de un perfil curricular adecuado para el administrador público necesario, con fundamento en la tradición en ciencias políticas -como en otras instituciones de enseñanza, en México y en el extranjero-. Sin embargo, resulta claro que un pensum desligado de la tradición que anima a un plantel, como los de Contaduría y Administración, que supone troncos comunes y fuertes dosis temáticas de estas especialidades, tiende a disociarse y a mostrarse en completa incompatibilidad. La consecuencia previsible es la segregación de la carrera en Administración Pública y su desplazamiento a otros planteles o la creación de uno adecuado, como en el Estado de México, donde partiendo de circunstancias similares se creó posteriormente la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Sin embargo, en Tamaulipas se optó, debido a causas que desconocemos, por la clausura de la carrera en Administración Pública. Esta medida afectó también a otros planteles tamaulipecos donde también se cursaba la carrera de Administración Pública.

4. Curricula de la Licenciatura en Administración con Concentraciones en Administración Pública y Administración de Empresas Públicas

Pasamos ahora a examinar una experiencia nueva en México, representada en la Licenciatura en Administración con una opción terminal en Administración Pública implantada por la UAM Xochimilco. Siguiendo el método comparativo aplicado, haremos una analogación con el plan de estudios de la Universidad Iberoamericana, el cual, dentro del universo de pensum de la carrera de Administración Pública, es el que muestra más singularidades. Así visualizaremos dos currícula cuyo grado de diferenciación de otros pensa es de los más marcados. Hay que añadir, sin embargo, que la Iberoamericana conserva fuertemente la tradición de ciencias políticas, en tanto que la UAM Xochimilco representa una experiencia nueva, como lo advertimos, bajo un plan de estudios estructurado con criterio modular.

CUADRO 52

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN CON CONCENTRACIÓN TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Departamento de Ciencias Políticas y
Administración Pública
Universidad Iberoamericana**

**Departamento de Ciencias Sociales y
Humanidades
UAM Xochimilco**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (12 t)

<i>Área de Integración</i>	TRONCO GENERAL	
	PERIODO	MÓDULO
Introducción al Problema del Hombre Introducción al Problema Social		Primer Trimestre (CONOCIMIENTO Y SOCIEDAD)
<i>Materias Obligatorias del Área Básica Común</i> Prerrequisitos de Inglés Teoría de la Administración Pública Evolución de la Administración Pública en México		Proceso Histórico de la Ciencia Diferenciación de las Ciencias Introducción al Proceso de Investigación Científica I y II

<p>Derecho Constitucional I Derecho Constitucional II Historia del Pensamiento Social y Político I Introducción a la Historia Problemas Sociales de México Economía General Microeconomía I Microeconomía II Introducción a la Investigación Social Técnicas de Investigación Social I Seminario de Investigación I Introducción a las Ciencias Introducción a la Administración</p>	<p>Segundo Trimestre (HISTORIA Y SOCIEDAD)</p> <p>Introducción al Estudio de la Historia El Proceso Histórico de la Sociedad Capitalista El Capitalismo Dependiente: América Latina Los Problemas del Capitalismo: la Revolución Soviética y la Influencia del Socialismo en América Latina</p> <p>Tercer Trimestre (MÉXICO: ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD)</p> <p>El Desarrollo del Capitalismo en México</p>
<p><i>Materias Obligatorias del Área Mayor</i></p> <p>Administración Pública Federal I Administración Pública Federal II Derecho Administrativo Teoría Política Historia del Pensamiento Social y Político II Técnicas de Investigación Social II Organización y Métodos Partidos Políticos y Grupos de Presión Seminario de Investigación II Sistema Político Mexicano Metodología de las Ciencias Sociales I Administración Estatal y Municipal I Planeación, Programación y Presupuestación Administración y Desarrollo de Personal del Sector Público Relaciones Internacionales y Política Exterior de México Sistemas Políticos y Gobiernos Contemporáneos Política, Administración y Desarrollo Pensamiento Social y Político de México Finanzas Públicas I</p>	<p>NÚCLEO BÁSICO PROFESIONAL</p> <p>Cuarto Trimestre (LA PRODUCCIÓN)</p> <p>Surgimiento, Desarrollo y Consolidación del Capitalismo Proceso de Acumulación de Capital en México</p> <p>Quinto Trimestre (LAS RELACIONES SOCIALES DE PRODUCCIÓN)</p> <p>La Economía Mexicana y el Proceso de Concentración del Capital Desarrollo del Capitalismo y Evolución del Pensamiento Económico El Desarrollo del Estado Moderno El Capitalismo en América: el caso de México</p>

<p><i>Materias del Área Básica</i> <i>Menor Específante</i> (sólo los "Subsistemas" de Administración Pública)</p>	<p>Sexto Trimestre (LA REGULACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO)</p>
<p><i>Subsistema 1 Administración Pública</i></p> <p>Administración de Recursos Materiales Contabilidad Gubernamental Mercadotecnia Social Control y Evaluación de la Gestión Pública Seminario de Temas Actuales en Administración Pública Seminario de Investigación III Contabilidad Gubernamental</p>	<p>La Inestabilidad en el Sistema Económico Capitalista La Acumulación del Capital en México La Crisis y el Proceso de Acumulación La Intervención Reguladora del Estado</p>
<p><i>Subsistema 2 Administración Estatal y Municipal</i></p>	<p>Séptimo Trimestre (LA EMPRESA Y SU MEDIO)</p> <p>La Empresa como Estructura Social La Empresa y el Mercado Los Precios como Instrumentos de Asignación de Recursos La Influencia de las Políticas de Crecimiento y Control sobre la Asignación de Recursos Las Consecuencias de la Concentración Industrial</p>
<p>Administración Estatal y Municipal II Desarrollo Urbano y Regional Administración del Municipio Política y Administración del Departamento del Distrito Federal Control y Evaluación de la Gestión Pública Seminario de Investigación III (los otros subsistemas son; Ciencia Política; Relaciones Internacionales; Administración General; Ecología, Planeación y Desarrollo; Economía Internacional).</p>	<p>Octavo Trimestre (SUBSISTEMAS DE DIRECCIÓN E INFORMACIÓN)</p> <p>(Sólo se consigna el plan de trabajo modular)</p>
<p><i>Área de Titulación</i> Seminario de Opción Terminal</p>	<p>Noveno Trimestre (SUBSISTEMAS DE FINANZAS Y RECURSOS HUMANOS)</p> <p>(Sólo se consigna el plan de trabajo modular)</p>
	<p>ÁREA DE CONCENTRACIÓN: (Administración Pública o Administración Privada)</p> <p>Décimo Trimestre (ESTADO Y DERECHO: EL CASO DE MÉXICO)</p> <p>Estudio Histórico del Estado-Nación Las Concepciones Teóricas sobre el Estado Historia del Estado-Nación en América Latina El Estado Mexicano</p>

<p><i>Materias Optativas del Área Menor</i> (sólo las de Administración Pública)</p> <p>Administración de Recursos Materiales Contabilidad Gubernamental Administración del Municipio Sociología de las Organizaciones e Instituciones Administración Internacional y Desarrollo Control y Evaluación de la Gestión Pública Seminario de Temas Actuales en Administración Pública Administración Estatal y Municipal II Política y Administración en el Departamento del Distrito Federal</p>	<p>Undécimo Trimestre (ESTRUCTURA POLÍTICA: GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y BUROCRACIA)</p> <p>Teoría de los Regímenes Políticos El Sistema del Gobierno Federal y el Federalismo Mexicano La Administración Pública en los Regímenes Políticos Teorías de la Burocracia y su Evolución en los Regímenes Políticos La Administración Pública y el Papel del Ejecutivo en México</p> <p>Duodécimo Trimestre (LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MAQUINARIA DEL GOBIERNO EN MÉXICO. REFORMA ADMINISTRATIVA)</p> <p>La Organización del Sector Público en México La Reforma Administrativa La Planeación, Programación y Evaluación en el Sector Público Organización y Métodos Sistema Nacional de Información Las Finanzas Públicas Sistema de Administración de Personal Administración de Recursos Materiales Técnicas de Comunicación</p>
---	---

FUENTES: Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Plan de Estudios de Ciencias Políticas y Administración Pública". México, Universidad Iberoamericana. 1988. Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Xochimilco. Sin año.

La Universidad Iberoamericana diseñó un típico Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, y como en otros establecimientos, cuenta con la materia de contabilidad gubernamental, y recupera otra antaño impartida en otras instituciones: sociología de las organizaciones. Hay innovaciones curriculares con asignaturas tales como administración internacional y desarrollo, así como también, control y evaluación de la gestión pública. Para su especialización en administración estatal y municipal, tiene un curso de política y administración del Departamento del Distrito Federal. La carrera consta de 40 asignaturas obligatorias, 13 de las cuales son relativas a Administración Pública, para sus dos concentraciones terminales. Poco más de la cuarta parte de las materias incumbe a la especialidad. A pesar de su novedosa configuración curricular, los paralelos de su pensum son evidentes con otros planteles de ciencias políticas. Tiene un tronco común con dos apartados, uno denominado área de integración, otro área de formación básica común de las carreras dependientes del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. Le sigue el área mayor donde se concentran las materias que, de manera asociada, cursarán quienes se preparen en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; y finalmente las dos concentraciones denominadas, respectivamente, subsistema 1 y subsistema 2, que se bifurcan en especializaciones de Administración Pública, y en Administración Estatal y Municipal. Esta última es, notoriamente, una innovación de la que carecen todas las licenciaturas de la especialidad en provincia.

Xochimilco representó una experiencia basada en un proceso de trabajo imaginativo, pues los cursos se conformaban en módulos donde el proceso de trabajo académico integra la docencia y la investigación. El currícula estaba fuertemente tamizado por el materialismo histórico, sobre todo la formación básica, pero luego se contraponía con la formación profesional donde prevalecen los criterios de la administración privada. Con fundamentos así contrastados, los candidatos a la concentración en Administración Pública carecieron de base para estudiar los contenidos mínimos de la especialidad y, además, con el año que cubre los tres trimestres de la concentración era imposible dotarles de formación profesional mínima. Debemos consignar que la formación en administración privada tendió a prevalecer, tratándose del perfil de desempeño profesional, con un gravamen en los tres módulos de Administración Pública que estaban

aglomerados en un año natural de cursos trimestrales y cuyos elementos formativos para el perfil del administrador público son en extremo escuetos.

El deficitario curricular en Xochimilco era grande, como sucede también en las facultades de Contaduría y Administración. Una explicación posible es que la formación en Administración Pública es secundaria, subsidiaria, pues el título profesional en Administración no contempla referencia alguna a aquella especialidad. Se trata de un defecto estructural de concepción de origen, no sólo del real significado de la Administración Pública, sino del plan de estudios como la planificación educativa para la formación de profesionales bajo un perfil especializado, a pesar de los criterios multidisciplinarios, siempre atendibles. En buena medida, esta falla curricular obedece a la descalificación, por ignorancia u omisión, de la tradición científica, académica, universitaria, profesional y gremial de la Administración Pública como un campo de actividad humana cuyo ejercicio se remonta a más de dos centurias; y, quizá lo más grave, el soslayo de la especificidad del Estado como organización compleja, ante otras organizaciones de la sociedad civil igualmente complejas, pero que no detentan la potestad soberana dentro de la nación. Conforme a los dictados de esta tradición, una especialidad en Administración Pública no puede ser impartida en un año ni un administrador público, no digamos necesario, sino mínimo, puede ser preparado con un currícula en el cual existe un deficitario tan grande en temas que le son propios.

Actualmente, este programa sigue formalmente vigente, pero ha sido suspendida la inscripción de alumnos pues está en proyecto su reforma.

Otra novedad de la Universidad Autónoma Metropolitana fue la formación de administradores de empresas públicas, bajo la concepción de que los fundamentos de su formación son las de un empresario dentro de la noción de administración privada. Aquí se consideraron también con fines comparativos, los currícula de las unidades de Azcapotzalco e Iztapalapa.

CUADRO 53**LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN CON CONCENTRACIÓN TERMINAL
EN ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA**

**Departamento de Ciencias Sociales y
Humanidades
UAM Azcapotzalco**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (12 t)

**Departamento de Ciencias Sociales y
Humanidades
UAM Iztapalapa**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (12 t)

TRONCO GENERAL (Común para ambas -y Xochimilco-)	
Primer Trimestre	
México: Economía, Política y Sociedad I Doctrinas Políticas y Sociales I Matemáticas Aplicadas a las Ciencias Sociales I Redacción e Investigación Documental I	Introducción a las Ciencias Formales Doctrinas Políticas y Sociales I México: Economía, Política y Sociedad I Redacción e Investigación Documental I
Segundo Trimestre	
México: Economía, Política y Sociedad II Doctrinas Políticas y Sociales II Matemáticas Aplicadas a las Ciencias Sociales II Redacción e Investigación Documental II	Doctrinas Políticas y Sociales II México: Economía, Política y Sociedad II Redacción e Investigación Documental II Matemáticas I
Tercer Trimestre	
México: Economía, Política y Sociedad III Doctrinas Políticas y Sociales III Métodos Cualitativos Aplicados a la Administración I Introducción a la Teoría Económica	Matemáticas II Redacción e Investigación Documental III Doctrinas Políticas y Sociales III México: Economía, Política y Sociedad III
NÚCLEO BÁSICO PROFESIONAL	
Cuarto Trimestre	
Administración I Métodos Cuantitativos Aplicados a la Administración II Microeconomía I Macroeconomía	Administración I Matemáticas III Introducción a la Macroeconomía Introducción a la Microeconomía

Quinto Trimestre	
Administración II Psicología Social y del Trabajo Régimen Constitucional de la Actividad Económica Microeconomía II	Administración II Macroeconomía Estadística Economía Política I
Sexto Trimestre	
Análisis de Sistemas Distribución I Sociología de la Organización Instituciones de Derecho Administrativo y Tributario	Administración de la Producción Información Financiera I Investigación de Operaciones I Derecho I
Séptimo Trimestre	
Distribución II Régimen Jurídico del Trabajo en México Investigación de Operaciones II Información Financiera	Administración de la Distribución Información Financiera II Seminario de Administración de la Producción Una optativa
Octavo Trimestre	
Relaciones Industriales Estructura y Proceso Gubernamental Investigación de Operaciones II Planeación y Control Financiero	Administración Financiera I Seminario de Administración de la Distribución Derecho II Una optativa
Noveno Trimestre	
Administración Financiera Logística Industrial Empresas Públicas Instituciones de Derecho Mercantil	Administración Financiera II Seminario de Administración Financiera Administración de Personal Derecho III Una Optativa
Décimo Trimestre	
Planeación Estratégica Auditoría Administrativa Administración para el Desarrollo Mercado de Dinero y Capitales	Seminario de Administración de Personal Derecho IV Una Optativa ÁREA DE CONCENTRACIÓN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Administración Pública I

Undécimo Trimestre	
ÁREA DE CONCENTRACIÓN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS (o Administración Financiera) Proyectos de Inversión Comercio Internacional Presupuestos por Programas Seminario de Problemas de las Empresas Públicas Mexicanas	Auditoría Administrativa Seminario de Investigación Formas de Estado y Regímenes de Gobierno I Evaluación y Administración de Proyectos
Duodécimo Trimestre	
Finanzas Públicas Seminario de Integración de Conglomerados Industriales del Estado Seminario de Empresas Multinacionales Planificación para el Desarrollo	Seminario de Administración Superior Administración Pública II Formas de Estado y Regímenes de Gobierno II Finanzas Públicas

FUENTES: Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco. Sin año. Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco. Sin año. Información cortesía de la ANUIES.

La UAM representa la tradición de Administración general, con acento en la administración privada, que parte del supuesto de un género administrativo ramificable. En Azcapotzalco, una de las ramas es la empresa pública y en su plan de estudios es tratada fundamentalmente en su condición de empresa, y el currícula está fundado en materias de economía y administración general. El núcleo profesional está integrado por varias áreas, de las cuales se considera una relativa a la "Administración del Estado", que está integrada por solo tres asignaturas. El pensum está formado por 49 materias -aquí y en Iztapalapa no se cursan módulos, como en Xochimilco-, de los cuales 12 son de Administración Pública, es decir, alrededor de la quinta parte. Uno de los aspectos destacables es que un currículum así, cuya organización está encaminada a posibilitar una formación común para especializaciones terminales, como promoción industrial, sistemas financieros y administración de empresas públicas, tiende a repartir los temas y cursos que lo integran en proporción variable para sustentar estos tres

ramaes; y si atendemos que la formación, para la última exige una mayor dosis de asignaturas, resultan insuficientes las 12 materias antes consignadas relativas a Administración Pública.

Por otra parte, en Azcapotzalco resulta evidente la penuria de disciplinas sociales indispensables para identificar y comprender el campo de actividad de la empresa pública. Hay que destacar que, no obstante, esta experiencia para formar un especialista en administración de empresas públicas es loable. Quizá, empero, su futuro sea más promisorio en un nivel de enseñanza superior, como la especialización, el diplomado y la maestría, después de cursarse un núcleo de materias sociales, políticas y fundamentalmente de Administración Pública, que en dicho currícula son señaladamente insuficientes para la preparación del administrador de empresas públicas necesario.

Iztapalapa, en general, coincide con el proyecto Azcapotzalco, pero su pensum contiene una mayor dosis de materias de ciencias políticas, pero muy pocas de Administración Pública. Hay que subrayar que de sus 14 asignaturas optativas, ninguna se refiere a esta última. Destaca la escasez de materias de la concentración en administración de empresas públicas: seis, de las cuales tres son de Administración Pública. Por cuanto a la configuración del currícula, también se pueden hacer comentarios similares al caso anterior, particularmente sobre la cuantía de asignaturas previstas en la concentración de administración de empresas públicas. Pero no cabe duda que en Iztapalapa se previó una proporción más generosa para nutrir la profesionalización particular del super-especialista previsto en su plan de estudios, que comprende tres trimestres, contra los dos muy insuficientes considerados en Azcapotzalco. Un alumno tiene dos opciones para estudiar Administración de Empresas Públicas en la UAM: la de Azcapotzalco más formativa en el sentido de empresario de firmas privadas y la de Iztapalapa con mayor dosis de ciencias políticas; la primera con más materias de Administración Pública, pero menos espacio curricular a la super-especialización en Administración de Empresas Públicas; la segunda con menos materias de Administración Pública, pero más espacio curricular para aquella superespecialización. En ambas, sin embargo, es notorio un desbalance curricular, obviamente corregible.

Finalmente, unas palabras sobre la super-especialización en Administración de Empresas Públicas: fue diseñada para formar profesionales que se desempeñaran en el universo immenseo de instituciones que formaban el sector "paraestatal", entonces integrado por más de mil entidades, de las cuales muchas eran precisamente empresas públicas. Actualmente su número ha disminuido sensiblemente, lo que inspira justificables conjeturas sobre una carrera tan especializada. Bajo los rigores de una pujante privatización en México, una especialidad así debía ser seriamente repensada por sus progenitores y administradores académicos. Y así ha sido; recientemente, dentro de un programa de reforma general de la carrera en Administración de la UAM Azcapotzalco, se están proyectando reformas a la concentración terminal en Empresa Pública.⁷⁰ Además de la preocupación por la caída de la matrícula escolar, el cambio obedece al propósito de auspiciar en esta concentración terminal una idea integral de gestión pública, dentro de la cual se enseñará el tema de las empresas públicas estratégicas, junto con el entorno y cultura organizativa de la Administración Pública, estrategia y políticas públicas, así como también gestión y organización del sector público federal, estatal y municipal.

⁷⁰ Víctor M. Cuevas Ahumada. "Algunas propuestas para la reforma curricular de la Licenciatura en Administración de la UAM-Azcapotzalco". *Ibid*, tomo I, pp. 202-205

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS CURRICULAR: CURSOS Y CONTENIDOS

1.	Líneas de Configuración del Plan de Estudios	186
2.	Agrupación y Distribución de Materias, Carga Académica y Régimen Cronológico	190
3.	Contenidos Programáticos y Sustento Bibliográfico	205
4.	Actualidad y Obsolescencia de los Planes y Programas de Estudio	214

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS CURRICULAR: CURSOS Y CONTENIDOS

El examen curricular precedente muestra que hay planes de estudio cuyo diseño se aproxima más a la formación del administrador público necesario, que otros. El arreglo del perfil integral de los planes de estudio es determinante para alcanzar la formación óptima de este profesional, porque representa la expresión de los objetivos generales previstos al respecto. No menos relevantes son los objetivos intermedios del pensum, expresados en los cursos cuyas modalidades percibidas son generalmente las asignaturas y materias, así como la organización cronológica preferente son los semestres. Estos objetivos intermedios aproximan a los objetivos del plan de estudios y a la realización de su designio profesional, y constituyen una etapa de concreción del perfil profesional del pensa. Los cursos, al mismo tiempo, son puentes intermedios entre los objetivos generales y los objetivos específicos -aún más concretos- que integran el temario de las asignaturas y permiten la implementación del plan de estudios. El temario de los cursos programados constituye la organización de los objetivos específicos del plan de estudios que representan.

Los objetivos específicos del plan de estudios reflejan el conjunto total de comportamientos y contenidos que deberán reproducir los estudiantes en el desempeño profesional, porque "enuncian de manera explícita, concreta y unívoca los comportamientos finales que los alumnos mostrarán al concluir el estudio de una unidad temática".⁷¹ Estos objetivos son las unidades básicas del currícula, la estructura celular indivisible cuya agrupación toma la forma de cursos concretos, materias y asignaturas, que representan la organización fundamental del plan de estudios. Son la base unitaria de los contenidos temáticos del currícula, cuya expresión explícita y unívoca debe representar el comportamiento aprendido del estudiante. Del grado de aprendizaje del temario de cada asignatura, módulo,

⁷¹ Francisco Javier Castillo Basurto y Enrique Carrión Contreras. "Determinación de los objetivos específicos". *Diseño de planes de estudios*. Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. México, UNAM. 1974. p. 179.

seminario, taller o cualquier modalidad que asuman los cursos, depende el nivel de comportamiento aprendido y por lo tanto la proximidad o alejamiento del perfil del administrador público necesario.

La eficiencia con que se viabilice este comportamiento aprendido, que representa la calidad profesional alcanzada por el plan de estudios, está determinada no sólo por el diseño de los objetivos del plan de estudios, sino por la organización de los objetivos intermedios, con base en la agrupación de los objetivos específicos; esto es, depende de la articulación y distribución de las materias, de su número en función de los insumos curriculares necesarios, y de la carga académica y el tiempo estimado de estudios. La clave de la viabilidad de un plan de estudios radica en la forma en que el temario básico del currícula: objetivos específicos, son organizados en los cursos como instrumentos para traducir el perfil profesional previsto en el plan de estudios como contenidos y comportamiento aprendido, capaz de ser desempeñado en el ejercicio profesional de manera específica, en contraste a otras profesiones u oficios. Los cursos representan los contenidos temáticos que sirven como medio de preparación del profesional de la Administración Pública, frente a la formación inherente a otros profesionales. Además de constituir la entidad formal intermedia en que se expresa la programación cronológica y temática del plan de estudios, el curso constituye la unidad de formalización de la acreditación de los estudios y del *modus operandi* de la administración escolar. De la forma en que se organiza un plan de estudios, con base en sus cursos, es observable la viabilidad y factibilidad de la formación del administrador público.

1. Líneas de Configuración del Plan de Estudios

Todos los planes de estudio examinados aquí, están organizados en cursos que asumen la modalidad de la "materia" o "asignatura", que es una estructura lógica de organización por disciplina o problema. Únicamente la UAM-Xochimilco organizó su pensa con base en un criterio modular, que consiste en estructurar a la currícula en módulos concebidos como unidades autosuficientes, pero que se

pueden articular con otros módulos para formar estructuras curriculares más complejas.⁷²

Los cursos constituyen las unidades fundamentales que encarnan a los insumos curriculares que representan la formación del administrador público necesario. Antes de efectuar el análisis curricular, no está por demás que recordemos cuál es el perfil del administrador público necesario: "para poder concretar un desempeño eficiente en administraciones públicas de la complejidad organizacional y la densidad de responsabilidades actuales, el administrador deberá, como se ha indicado, ser capaz de generar soluciones tecnológicas, emplear tecnología externa pero a través de transferencias críticas, hacer innovación doméstica a partir de ellas, tomar decisiones eficazmente, ser capaz de ejercer un liderazgo productivo, tener alta flexibilidad y potencialidades para responder al cambio y unir a todo ello, como elementos fuertemente arraigados, una profunda identificación nacional, y elevados valores éticos".⁷³

Los planes de estudio, de acuerdo con esa noción, deben estar conformados por cursos que en entender de Bernardo Kliksberg, además de contener ingredientes técnicos, comprendan los insumos cognoscitivos que son los determinantes para el uso eficiente de aquellos otros y que, como lo anota el autor citado, se refieren a la formación científica básica, la comprensión científica del contexto nacional e internacional y el dominio de los modelos explicativos del comportamiento organizativo. Deben añadirse, asimismo, insumos tales como los

⁷² El módulo no parte del principio disciplinario, sino de la selección de un fenómeno que sirve de centro de unificación de la enseñanza y de los elementos que identifican a una profesión, y alrededor de él se organizan las disciplinas que le incumben. El trabajo académico es organizado con base en el planteamiento de problemas cuya solución constituye el proceso de capacitación del estudiante y le suministra conocimientos más complejos. Cada módulo comprende una cantidad variable de asignaturas, pero su función es fundamentalmente instrumental. Por su diseño pragmático facilita la capacitación gradual, con la posibilidad de salidas intermedias con cierto nivel de profesionalización. María Ibarrola de Solís. "Agrupación de objetivos específicos y determinación de objetivos intermedios del plan de estudios". **Diseño de planes de estudios**. Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. México, UNAM. 1974. pp. 236-239.

⁷³ Bernardo Kliksberg/. **Universidad, formación de administradores públicos y sector público en América Latina**. CLAD, INAP, FCE. México. 1983. p. 85.

elementos pedagógicos que desenvuelvan aptitudes y actitudes de creatividad, criticidad, disposición al aprendizaje y capacidad de cambio, para estimular el desempeño profesional.

De acuerdo con los requerimientos del administrador público necesario, hemos clasificado a los insumos curriculares y los temas que los integran de conformidad con los requerimientos de la acción estatal; pero aquí únicamente referiremos la situación actual de los currícula con relación a la actividad estatal en México. Más adelante trataremos de las mutaciones que consideramos indispensables para adecuar los planes de estudio a los momentos actuales de cambio.

Los insumos formativos son los siguientes:

1. *Comprensión del Conocimiento*

Teoría de la Administración Pública

Teoría Política

Teoría Sociológica

Teoría Económica

2. *Construcción del Conocimiento*

Metodología (y Lógica y Epistemología)

Métodos y Técnicas de la Investigación

Investigación Administrativa (y Organización y Métodos)

Matemáticas (e Investigación de Operaciones)

Estadística

Análisis de Sistemas

Análisis Político

3. *Configuración y Aplicación de Tecnologías*

Administración de Personal

Administración de Recursos Materiales (y Logística)

Informática

Finanzas Públicas
Presupuesto
Contabilidad Gubernamental
Programación (y Planificación y Proyectos)
Gestión Pública (y Teoría de Decisiones)

4. *Ámbitos de Desempeño Profesional*

El Estado (y Gobierno, Regímenes y Administración Pública Comparada)
Administración Pública (y Administración Pública Federal)
Administración Pública Estatal y Municipal
Administración Pública "Paraestatal"
Política (y Partidos y Grupos de Presión)

5. *Contexto Nacional e Internacional*

Sociedad Nacional (temas de política, sociedad y economía de México)
Sociedad Internacional

6. *Formación Humanística*

Derecho (Constitucional y Administrativo, preferentemente)
Historia
Historia de las ideas

Un plan de estudios comprende la organización temática de los cursos y ordenación cronológica, la carga académica y la disposición que guarda la graduación de los insumos curriculares. La relación adecuada entre estos ingredientes posibilita u obstaculiza la formación profesional del administrador público necesario, y factible.

2. Agrupación y Distribución de Materias, Carga Académica y Régimen Cronológico

Analizaremos aquí a los planes de estudio de la carrera en Administración Pública, que se imparten en todas las universidades e instituciones de enseñanza superior. Comenzamos con la UNAM y sus dos planteles.

En la FCPS el plan de estudios vigentes consta de 39 materias, distribuidas en ocho semestres, el último de los cuales está dedicado a cuatro materias optativas que los alumnos deben configurar como "menús" de especialización. En los hechos, estas materias son cursadas en semestres previos, de modo que los "menús" han dejado de existir. Esta modalidad, una de las más pobres en carga curricular, ha tendido a disminuir aún más en sus contenidos y se ha reducido en realidad a siete semestres. Por otra parte, la distribución de los insumos señalados no es proporcional: nueve se destinan a comprensión del conocimiento, siete a su construcción, siete a la configuración y aplicación de tecnologías, seis al ámbito de desempeño, tres al contexto y tres más a la formación humanística. Hay pues, una sobrecarga en los insumos de comprensión del conocimiento, sobre todo los tres cursos obligatorios de sociología, ciencia política y economía, que contrastan con dos de teoría de la administración pública.

Uno de los problemas visibles en el currícula, es la distribución de los insumos anotados. La configuración del pensum, con base en el tronco común de tres semestres, recarga el peso curricular en los insumos de comprensión del conocimiento, al tiempo que parte del supuesto que disciplinas relativas a la política, sociología y economía son indispensables como preámbulo a la enseñanza de la Administración Pública, cuyo aprendizaje da inicio hasta el cuarto semestre. Cronológicamente hablando, el comienzo del estudio de la Administración Pública se pospone tres semestres, lo que comprime el aprendizaje de las materias de la especialidad en los semestres cuarto al séptimo, es decir, a dos años naturales.

Hay carencias evidentes en el pensa de la FCPS: no existen insumos curriculares suficientes para la construcción del conocimiento relativos a las organizaciones y el análisis político, y los que hay se refieren a los procesos investigativos en general. Los métodos relativos a organización y métodos, y

análisis de sistemas muestran anacronismo, pues son tecnologías obsoletas y en desuso. La configuración y aplicación de tecnologías presentan también rezago, solamente comprenden asignaturas tradicionales y carecen de otras, como contabilidad gubernamental y gestión pública, que han innovado los currícula de otros planteles. En el ámbito de desempeño profesional no existen insumos referentes al Estado como una organización, ni al gobierno ni los regímenes, ni tampoco hay una materia obligatoria sobre administración pública comparada, todas ellas indispensables para la identificación del campo profesional del egresado de la carrera.

No es menos evidente el deficitario en las materias humanísticas que sirven para la provisión de valores profesionales y el significado de ciudadanía que suministran buena dosis de la criticidad, creatividad, así como aptitudes a favor del cambio. Las asignaturas de contexto son pobres en su aspecto internacional, aunque México está debidamente comprendido en sus diversos aspectos de economía y política. Por cuanto a la cronología temática, ésta es adecuada: primero la formación científica, metodológica, humanística y tecnológica, después los ámbitos de desempeño, haciéndose la salvedad del defectuoso orden sucesorio de la materias de Administración Pública y su compactación en sólo cuatro semestres, asunto de suyo delicado y que no se puede soslayar.

Acatlán representa un esquema curricular relativamente mejor que el plan de estudios de la FCPS, porque concibe menos como requisito el conocimiento de las ciencias sociales para el aprendizaje de la Administración Pública, cuando su impartición pueda ser cronológicamente paralela. Además, los insumos de comprensión de conocimiento no están agolpados en los tres primeros semestres, como en aquélla, sino distribuidos, además de que dedica cuatro cursos sobre Teoría de la Administración Pública y temas afines. Frente al curso de matemáticas y uno de estadística de la FCPS, Acatlán muestra, sin embargo, una sobredosis cuantitativa en seis cursos, en tanto que los insumos de construcción de conocimiento son mínimos. Su plan contiene un curso sobre diseño y desarrollo de organizaciones, y uno más de análisis político de coyuntura. También sus insumos de configuración y aplicación de tecnologías son superiores a la FCPS y, además de los cursos tradicionales, cuenta en su temario con contabilidad gubernamental, proceso administrativo público y teoría de decisiones.

Pero una carga tan nutrida en los insumos curriculares enunciados, significa la desproporción en otros, a pesar de sus nueve semestres. Así, el ámbito de desempeño profesional muestra un gran deficitario de asignaturas sobre el Estado, gobierno, regímenes, administración federal, administración estatal y administración municipal, empresas públicas y organizaciones políticas, que hace desmerecer su pensum ante los progresos antes anotados. Este deficitario es insoslayable cuando nos referimos al administrador público necesario, que bajo este currículum no dispone de identidad en el ámbito de desempeño, algo ciertamente de importancia. Esta desproporción evidente es también el producto de la sobrecarga de materias jurídicas, cinco de ellas, sólo comparables con el número idéntico de aquellas otras de tipo cuantitativo. No es menos evidente, en contraste, la carencia de insumos relativos al contexto nacional e internacional.

El pensa de la Universidad Iberoamericana está debidamente planteado, tanto en la cronología de los cursos, como por su proporción de insumos formativos. Primero se enseñan los ingredientes científicos, metodológicos, humanísticos y tecnológicos, y después las materias de desempeño profesional. Comprende asignaturas de contexto nacional e internacional, pero su número es reducido. Existen algunos defectos, sin embargo, en insumos curriculares concretos: frente a los cinco cursos de métodos y técnicas de investigación, no existe alguno de estadística, toda vez que los insumos de construcción del conocimiento son débiles por carecer de un número suficiente de materias. Existe una asignatura de metodología y otra de organización y métodos, pero no hay un curso moderno sobre investigación administrativa. Los insumos de configuración y aplicación de tecnologías son muy nutridos, pero destaca la carencia de una materia sobre informática. Su mejor dotación curricular son los cursos sobre contabilidad gubernamental y gestión pública. También los insumos humanísticos son suficientes, particularmente por el acento en la historia de las ideas, lo mismo que los insumos de contexto. La viabilidad del administrador público necesario está favorecido en el pensa de la Universidad Iberoamericana.

Una opción curricular fue más recientemente propuesta por El Colegio de México. En los primeros semestres se muestra un acento en las técnicas y métodos de investigación, además de un curso de matemáticas y otro de estadística, pero carece de insumos relativos a la formación metodológica y epistemológica. El acento, más que de profundidad metodológica, es de técnicas

de investigación. Es patente la carencia de una materia relativa a las peculiaridades de la investigación administrativa. La formación científica tampoco está suficientemente nutrida, salvo la economía y la teoría de la administración pública, con dos cursos de cada cual, pero con la reserva de que esta última incomprensiblemente está separada por el semestre quinto. Por cuanto a ciencia política y sociología, un solo curso es insuficiente para dar una idea cabal de tan importantes materias.

Los insumos de configuración y aplicación de tecnologías son suficientes, salvo que dentro de una única asignatura se enseña administración de personal, recursos materiales y servicios, que en nuestro entender requieren cuando menos dos materias. Hay que añadir que, como la FCPS, este sector de asignaturas es también de índole tradicional. Uno de los aspectos más precarios del plan de estudios es el referente al ámbito de desempeño profesional, pues la mayoría de los contenidos se ciñe a la administración pública federal y se evidencia la falta de una materia sobre empresa pública. No hay tampoco lugar para la enseñanza de las organizaciones políticas, aunque dos materias de administración pública comparada compensan la carencia de este tema y algunos más relativos al Estado. Las deficiencias politológicas son explicables por el perfil puramente de Administración Pública que se le confirió a este pensa, en detrimento de las ciencias políticas.

Dos temas sobre México destacan la proximidad contextual necesaria, pero no existen materias sobre la sociedad internacional contemporánea, paradójicamente, pues la carrera está situada en el Centro de Relaciones Internacionales. Las humanidades se ciñen únicamente al acento otorgado al derecho, que reclama seis cursos. En suma, el currículum de El Colegio de México tiene el notorio sesgo hacia un temario jurídico y pone el énfasis en las técnicas de investigación administrativa, en tanto que, en contraste, se carece de contenidos políticos, tecnologías modernas y ámbitos de desempeño profesional. Ante planes de estudio como los de la FCPS y Acatlán, el currículum del COLMEX no muestra superación patente y frente al diseño y organización curricular de la Universidad Iberoamericana parece estar un poco menos próximo a la deseabilidad de una formación profesional balanceada. También, como la FCPS, parte del supuesto equívoco que para enseñar Administración Pública hay que impartir primero ciencia política, sociología y economía.

La Universidad Autónoma del Estado de México (EDOMEX) comparte varias de las imperfecciones curriculares perceptibles en la FCPS, Acatlán y el Colmex. Uno de ellos es la creencia de que la formación primordial en politología y economía es indispensable para, comenzando cronológicamente de ellas, enseñar Administración Pública; pero, curiosamente, no se imparte sociología a pesar que dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública existe una Licenciatura con este nombre. En los insumos de formación científica se carece de esta importante disciplina y sólo tiene una asignatura de ciencia política. Esto quiere decir que, partiendo del supuesto de ser una carrera con título en Ciencias Políticas, no existe el número de materias necesarias para justificarlo. En contraste, hay tres cursos relativos a la teoría de la administración pública, lo que haría pensar más bien en un acento en el temario administrativo.

La creación de conocimiento es uno de los aspectos más sólidos del plan, donde destacan tres cursos de metodología y tres más de técnicas de investigación, dos de matemáticas, dos de estadística y uno de análisis de sistemas. El ámbito de desempeño profesional es también sólido, con un acento en temas de programación y planificación, pero como otros planteles el pensum muestra ya la antigüedad de su origen.

Los insumos de ámbito de desempeño profesional son suficientes: en una sola materia se enseña administración pública federal y estatal, existe una asignatura de administración municipal y una más dedicada a la administración de la entidad federativa. También los insumos curriculares humanísticos están bien equilibrados, particularmente entre el derecho y la historia de las ideas, e igual juicio se desprende de las siete materias que integran el componente de contexto nacional e internacional.

EDOMEX muestra un currícula relativamente balanceado, con alguna proximidad al perfil del administrador público necesario. Pero es reprochable la obsolescencia del pensamiento, muy visible en la ausencia de las tecnologías administrativas modernas que no están presentes en él, así como en la carencia de métodos modernos de investigación para la construcción de conocimiento, como el análisis político y el diseño y desarrollo de organizaciones. También es evidente la carencia de asignaturas de configuración y aplicación de tecnologías, tales como la contabilidad gubernamental y la gestión pública.

La Universidad de Nuevo León presentaba en el currícula 1983-1991, uno de los mejores planes de estudio. Sus insumos de comprensión del conocimiento científico eran adecuados, aunque prevalecían las materias económicas y las asignaturas de construcción de conocimientos, que abarcaban diferentes aspectos: metodología, técnicas de investigación, investigación administrativa, matemáticas, estadística, análisis de sistemas, desarrollo de organizaciones y análisis político. También los insumos de configuración y aplicación de tecnologías, y de ámbito del desempeño profesional, estaban bien balanceadas, pero con el deficitario en dos temas necesarios: informática y administración federal. Más completos eran los insumos humanísticos, tanto de derecho como de historia, pero menos generosos los referentes al contexto, con dos asignaturas sobre México y ninguna sobre la sociedad mundial contemporánea. Nuevo León presentaba un currícula completo, equilibrado y moderno, más próximo al administrador público necesario que otros planteles.

Sobre Campeche no hay nada que agregar a lo ya dicho sobre la FCPS, pues su plan de estudios es idéntico, salvo el octavo semestre, que contiene asignaturas obligatorias -en contraste a las optativas de aquella- y cuya única novedad es una asignatura sobre toma de decisiones. También ya hemos comentado el proyecto de currícula de 1991.

Pasamos a Hidalgo, donde el plan de estudios muestra un progreso significativo, comenzando por los insumos de comprensión de la ciencia que contienen diversas disciplinas sociales, donde predomina la economía, pero que suma cuatro cursos sobre interpretación teórica de la Administración Pública, las cuales, en oposición a otras estrategias curriculares, dan comienzo desde el primer semestre. Los insumos de construcción de conocimiento, como Nuevo León, están igualmente bien repartidos y sus asignaturas abarcan temas modernos. También el sector de configuración y aplicación de tecnologías está debidamente prorrteado, y cuenta con una materia sobre contabilidad gubernamental, lo mismo que el sector curricular de ámbito de desempeño profesional, pero que carece de asignaturas de política y de organizaciones políticas. Las carencias más grandes se observan en los insumos contextuales, particularmente los relativos al exterior, y en la formación humanística que se ciñe al derecho. El plan de estudios muestra un equilibrio temático entre sus nueve semestres, digno de encomio.

En Sonora también se estudia la carrera en nueve semestres, pero tiene más materias que Hidalgo (39) en los mismos nueve semestres, hasta sumar 46 asignaturas. Todos los sectores del pensum versan sobre los insumos adecuados para la formación del administrador público necesario. El currícula comprende materias modernas, es un plan actualizado. Solamente es objetable la ausencia de alguna materia de contexto internacional, de recursos materiales y de empresas públicas. Destaca el acento en materias de metodología que suman cinco cursos. Entre 1988 y 1991 una comisión se abocó a revisar el currícula actual, pero sus trabajos no rindieron frutos.

Chihuahua cuenta con un plan equilibrado, también de nueve semestres y con 45 materias. Tampoco aquí se enseña administración de recursos materiales, pero hay una asignatura sobre el sector "paraestatal".

Coahuila tiene un plan de estudios similar al de Sonora y Chihuahua, pero con más acento en los insumos de construcción del conocimiento, que suman 14 cursos, de los cuales seis son de métodos y técnicas de investigación, aunque no hay metodologías de análisis modernas, y un poco menos en lo incumbente a la comprensión de la ciencia. Como en Chihuahua, la enseñanza de la Administración Pública se pospone al cuarto y quinto semestres respectivamente. Es de resaltar que no se imparten materias consideradas fundamentales en otros planteles, como presupuesto, contabilidad gubernamental, y programación y planificación.

Ahora pasamos a Tlaxcala, donde los insumos de comprensión de la ciencia son muy nutridos, principalmente en economía, además de los tres dedicados a los aspectos teóricos de la Administración Pública, la cual, sin embargo, comienza a ser enseñada a partir del cuarto semestre. También es nutrido el número de materias de construcción del conocimiento y las de configuración y aplicación de tecnologías, pero no las del ámbito de desempeño profesional, que únicamente comprende a las fundamentales en administración pública en México y administración municipal. Curiosamente no hay un curso de administración estatal, pero tampoco de administración federal. Los insumos humanísticos se concentran en el derecho, con cuatro cursos, número explicable por tratarse de un Departamento de Derecho y Ciencias Políticas; hay que aclarar, no obstante, que

existen planteles que sin tener la tradición jurídica, han incorporado más materias de este género en el plan de estudio, que en Tlaxcala.

En Baja California el currículum también muestra un balance adecuado en los insumos formativos. Muchos de ellos son destinados a la comprensión del conocimiento científico, pues cuatro cursos de ciencia política así lo corroboran, más otros tantos de economía y tres de sociología. Resaltan dos materias de teoría de la administración pública. La construcción de conocimiento está expresada en seis cursos, menos que en otros planteles, pero repartidos en la diversas modalidades curriculares que anotamos. Las demás áreas temáticas también están debidamente equilibradas, salvo las humanidades, que sólo cuentan con un curso de derecho.

Baja California Sur tiene una de las áreas de comprensión del conocimiento científico más nutrida, con 16 materias, de las cuales más de la mitad son de economía, seguramente por compartir con la carrera de este nombre el mismo espacio académico y administrativo. Su pensum, sin embargo, muestra uno de los más grandes desequilibrios sobre la proporción esperable en la formación integral del administrador público necesario. Los deficitarios son particularmente visibles en las materias de configuración y aplicación de tecnologías, donde no existen temas sobre informática y presupuesto. Pero la laguna curricular más grande se encuentra en los insumos de desempeño profesional, donde solamente existe una materia de administración municipal y otras sobre administración "paraestatal". Este deficitario perceptible se debe quizá a la presencia de materias de contabilidad, estados financieros, producción y comercialización, que ocupan un lugar entre las 46 asignaturas del plan de estudios que se reparten en nueve semestres. Parece que el impacto del parentesco con la carrera de Economía determina este sesgo, cuyas huellas se perciben en su perfil curricular.

Toca el turno a Colima, un caso ciertamente excepcional, como la extinta carrera en Tamaulipas, de la que hablaremos adelante. Bajo la hegemonía disciplinaria de la contaduría y la administración de empresas, la carrera en Administración Pública está encuadrada en un plan de estudios de 54 asignaturas, de las cuales un bajo porcentaje corresponden a esta especialidad. No hay tampoco muchas materias en ciencias sociales. Los insumos relativos a la comprensión del conocimiento científico se ciñen a dos cursos, uno de economía

y otro de teoría de la administración pública, que es impartido hasta el octavo y penúltimo semestre. El grupo de materias de construcción del conocimiento es más nutrido, pero no tiene un carácter fundamental como en otros planteles, sino de corolario de la carrera, pues salvo una materia de metodología en el segundo semestre y dos de estadística situadas en el tercero y el cuarto semestres, el resto se presentan hasta los últimos tres. Este sector del currícula, sin embargo, carece de métodos de análisis modernos. Tal agolpamiento cronológico de las materias de Administración Pública, así como las de ciencias sociales, después de la mitad del pensa, obedece a la prioridad programática que se otorga a la tradición intelectual dominante. Esto explica también la postergación de las asignaturas de configuración y aplicación de tecnologías en Administración Pública, que se comienzan a impartir en el quinto semestre, y que comprende el grupo más nutrido: ocho materias.

El mismo criterio se aplica a las asignaturas de ámbito de desempeño profesional, cuyo inicio ocurre en el sexto semestre. En las humanidades hay cuatro materias de derecho y, con respecto al contexto, no existe ninguna de esta agrupación. Antes hemos comentado las deficiencias perceptibles en este currículum, ahora sólo añadimos que se trata de una combinación de tradiciones bajo el predominio de una de ellas que medra en perjuicio del profesional en Administración Pública que se pretende formar. El plan de estudios por diseño y organización contiene defectos que no se pueden soslayar.

Ante un caso como el anterior, es de esperarse que el currícula de Morelos, fraguado en el seno de una Facultad de Contaduría y Administración, fuera más defectuoso aún. Pero esto no es así, no al menos completamente. Como en los planes de estudio donde predomina la tradición contable, en Morelos existe la yuxtaposición irresoluble de dos tradiciones incompatibles, yuxtaposición que se intenta resolver mediante la suma de asignaturas: el pensum consta de 50 materias, cuatro menos que en Colima. El acopio de asignaturas contables y administrativas en los primeros semestres también empuja a las de ciencias sociales y la Administración Pública hacia los semestres posteriores. Así, las materias cuantitativas, además de las señaladas, proliferan entre los semestres primero y quinto, pero con el favorable añadido de asignaturas relativas a métodos y técnicas de investigación. En los insumos de configuración y aplicación de tecnologías se visualiza la misma situación que en Colima: después de la

formación técnica en administración de empresas, y sobre su base, sigue la de administración pública que se posterga el currículum del sexto al décimo y último semestre. Los insumos de desempeño profesional son de los más raquíticos con cuatro asignaturas, pero se compensan con las tres relativas a la sociedad mexicana -pero ninguna sobre la sociedad contemporánea en el mundo-. El área humanística se restringe a cinco materias jurídicas, ninguna de historia o de historia de las ideas. En suma: el currícula Morelos, que está inaugurando recientemente su plan de estudios, es inviable para formar al administrador público cuyo perfil se desdibuja bajo la fuerte dosis de contenidos y comportamientos propios de la administración de empresas.

Lo antes comentado es aplicable a San Luis Potosí, con ligeras variaciones, y su plan de estudios con 52 materias. El pensa muestra una ostensible desproporción en los insumos formativos del administrador público, tamizados y determinados por otros que lo identifican con el administrador privado. Es perceptible también la ausencia de materias de comprensión del conocimiento científico, en tanto que las humanidades se circunscriben al derecho. Como Morelos y Colima, este pensa es calificable entre los menos viables para la formación del administrador público necesario.

El plan de estudios de la Facultad de Administración en la Universidad de Guadalajara se haya bajo el influjo de la tradición administrativa generalista, pero con fuerte acento privado, motivo por lo cual también los primeros semestres están dedicados a la enseñanza de la administración privada. En México, las tendencias intelectuales que proponen esta versión general de la Administración son esgrimidas por especialistas en administración privada y su enfoque nació en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, de donde se difundió a otras instituciones educativas. El pensa de Guadalajara, uno de los más vastos de la nómina de planteles aquí examinados, suma 56 materias y en él se observan las siguientes características: en primer lugar, una mayor dosificación de insumos de comprensión científica, pero con la consideración de que la teoría política y la teoría de la administración pública se comienzan a impartir hasta el quinto semestre. Como los planteles de Contaduría, sólo la economía es estudiada desde los primeros semestres y a través de dos o más cursos. Es perceptible la deficiencia de contenidos de construcción del conocimiento, que contemplan un tema de metodología, en tanto que los demás se refieren a métodos cuantitativos

y estadísticos, como suele ocurrir también en los planteles de tradición contable. Asimismo, como en éstos, es más nutrido el temario de insumos formativos de configuración y aplicación de tecnologías, e igualmente se retarda su enseñanza a partir del quinto semestre. Las humanidades prácticamente se ciñen al derecho y el pensa cuenta sólo con un curso sobre la sociedad mexicana, en tanto que el área temática de desempeño profesional está mejor nutrida que otros planteles con tendencias intelectuales similares, con sus 11 cursos.

Los ingredientes curriculares de Guadalajara son muy similares a los implantados en la Universidad de Occidente, donde la carrera en Administración Pública comparte el plan de estudios con otras especies del género administración, bajo un tronco común. Como en Guadalajara, es patente la yuxtaposición entre administración privada y Administración Pública, manifiesta en la organización curricular y la cronología trimestral adoptada. Los insumos de comprensión del conocimiento son pospuestos al final del plan de estudios, salvo la enseñanza de la economía, cuyos tres cursos son iniciales. El ámbito de aplicación del conocimiento es muy pobre: solamente comprende una materia de metodología y otra de investigación administrativa, poniéndose el acento en los insumos de matemáticas y estadística. Están mejor planteados los insumos relativos a la configuración y aplicación de tecnologías y los de ámbito de desempeño profesional, en los cuales menudean materias relativas a los mismos. Existen tres cursos sobre la realidad mexicana, pero ninguno sobre la situación internacional. En cuanto a insumos humanísticos destacan los cursos sobre derecho e historia.

La Universidad sinaloense de Occidente comparte los deficitarios inherentes a la tradición de administración privada y la viabilidad del administrador público necesario se encuentra vulnerada por el planteamiento de un pensum, en el cual un tronco común, y un diseño curricular fundado en aquella tradición, intentan hacer compatibles diversas especies de administración con un señalado menoscabo de los insumos relativos a las ciencias sociales y políticas. Con ella debía estar emparentada la Universidad del Noreste, en Coahuila, pero no es así, porque su configuración curricular no se ciñe a la Licenciatura en Administración Pública, sino a la de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ello dispuso la disminución de materias de administración privada y contabilidad -cuya situación, aunque prevista como básica no es predominante por su escasa cuantía- y la

mayor progresión y nutrición de otras asignaturas de ciencias sociales y políticas, así como de Administración Pública. Esta feliz circunstancia ha situado a este plantel dentro de la tradición de ciencias políticas y su pensum ofrece un balance aceptable de los insumos formativos del administrador público necesario; pero con la consideración de que la agrupación de materias es abrumadora dentro de sus ocho semestres, pues a través de ellos transcurren 60 materias, el número de asignaturas más crecido de la nómina de planteles que imparten la especialidad.

El pensum de la Universidad del Noreste cuenta con suficientes materias de comprensión del conocimiento, así como de su construcción, pero destacan las de economía y matemáticas, así como diseño y desarrollo de organizaciones. El resto del plan de estudios está, como advertimos, debidamente balanceado.

Concluimos este apartado con el caso Puebla, la cual como adelantamos, trataríamos como situación excepcional por motivo de la notable densidad que tuvo su matrícula escolar. Su plan de estudios estaba señalado por contener a una de las mayores dosis de asignaturas sobre teoría de la administración pública, con cuatro cursos, pero que contrastaban con la única materia de sociología y la evidente ausencia de asignaturas de economía y ciencia política. Este defecto curricular en ciencias políticas y sociales es inexplicable en un plantel que estaba tan definitivamente situado en las ciencias políticas, a pesar de ceñir su título a la Administración Pública y que también daba nombre a su Escuela. No era menos desproporcionada su agrupación de materias sobre construcción de conocimiento, que se restringían a una sola sobre investigación administrativa, y otra referente a técnicas investigativas. Hay que hacer notar, sin embargo, que se contaba con un curso sobre análisis político. Eran superiores sus insumos de configuración y aplicación de tecnologías que cubrían todos los aspectos deseables en la formación de un administrador público: finanzas, presupuesto y recursos materiales, además de una materia sobre contabilidad gubernamental. Los insumos de ámbito de desempeño en contexto nacional e internacional, y de formación humanística estaban debidamente proporcionados.

El currícula Puebla estaba bien proporcionado en general, salvo los sensibles deficitarios anotados en la comprensión y construcción del conocimiento. El problema fundamental del plantel era el horizonte laboral para su nutrido grupo escolar, por lo cual se replanteó el proyecto de Escuela en sí, además de que su

plan de estudios se transformó sensiblemente. El resultado fue que la Escuela de Administración Pública- antaño Escuela de Administración de Empresas-, se convirtió a partir de 1992 en Escuela de Administración.⁷⁴ Los motivos del cambio, a decir de sus autores, obedece a que siendo la Escuela de Administración Pública de Puebla la unidad académica más grande del país, su calidad no era correspondiente a su magnitud ni estaba debidamente relacionada con las nuevas realidades de México y de la entidad federativa. Uno de los incentivos de la reforma fue el excedente de oferta de egresados en Administración Pública para una entidad federativa, y cuando más, para los estados circunvecinos, de modo que con la creación de la carrera en Administración de Empresas se está intentando diversificar el horizonte laboral para los egresados.

El nuevo plantel, como Escuela de Administración, adoptó originalmente el esquema organizativo de otras instituciones del país, en los cuales se parte de la noción general de Administración para, a partir de su definición curricular genérica, desprender dos ramas curriculares: Administración Pública y Administración de Empresas. Luego continuaba el currícula con un grupo de materias propias de la carrera para, finalmente, diversificarse en cuatro concentraciones terminales. Habiendo desaparecido la Escuela de Administración Pública con su única carrera en Administración Pública, también se transformó ésta, la cual, a partir de la reforma, ahora se denomina Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política. El nuevo diseño curricular se basó en la necesidad de que, además de que el egresado domine los campos teóricos y aplicados de la Administración Pública, pueda analizar, diseñar, operar y dirigir sistemas políticos, organizacionales y administrativos, así como también pueda comprender la índole de las organizaciones políticas dentro de ambientes de conflicto y transformación.

⁷⁴ Fabio Rodríguez Korn. "Una estrategia de lanzamiento para la modernización de la Escuela de Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Puebla". 1991. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I. pp. 62-72. Dirección General de Educación Superior. **Síntesis de los planes de estudios de las Licenciaturas en Escuela de Administración.** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1992-1993. pp. 19.

Las causas que motivaron la transformación hablan de la necesidad de un cambio profundo, pero el modo en que se efectuó no parece el más conveniente. Ya hemos expresado nuestra opinión con referencia a las Licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, o de Administración Pública, cuando se imparten dentro de Escuelas de Administración, como en Guadalajara, y en escuelas de Contaduría y Administración, como en Morelos y San Luis Potosí.

El tronco común de las dos carreras que comprendía los primeros tres semestres, estaba dominado por asignaturas de administración de empresas (privadas), tal como se observa en los siguientes títulos: tres cursos de contabilidad financiera, dos cursos de análisis estadístico, teoría de la administración (en general), psicología del trabajo y matemáticas financieras. Paliando esta sobrecarga de asignaturas técnicas, se explayaban otras cátedras: historia mundial contemporánea, y sociedad y política en el siglo XX; y no faltaban los cursos de economía.

Una vez cursado el tronco común se pasaba a la formación en Administración Pública, que comprendía los semestres 4º, 5º, 6º y 7º. Se enseñaba teoría de la administración pública, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho internacional, teoría del desarrollo económico, administración pública en México (además de administración pública federal y administración pública estatal y municipal) y recursos materiales. No faltaban asignaturas tradicionales como teoría de decisiones, y planificación económica y social. Hay que mencionar que el agregar "Ciencia Política" en el título y perfil profesional no parece justificarse en el diseño curricular, pues son pocas las nuevas materias de esta índole: ciencia política I y II, gobierno y procesos políticos en México, y política mundial contemporánea.

Al final aparecían las concentraciones terminales integradas por tres semestres de longitud cronológica, denominadas "Especializaciones" en Políticas Públicas; en Opinión Pública y Procesos Políticos; en Economía y Finanzas; y en Planeación del Desarrollo Municipal. Ya hemos explicado la ineeficiencia curricular de estas terminales de especialización en el seno del nivel de Licenciatura, principalmente porque al escogerse una opción se abandonan las demás, provocando sensibles huecos para el desempeño profesional y la realización de una carrera en el servicio público; pero debemos agregar que en el caso de

Puebla, el agravante de existir un tronco común con la carrera de administración de empresas, que es la que dominaba, restaba más espacio curricular propio a la Licenciatura en Administración Pública. La inviabilidad de la formación del administrador público necesario en Puebla, parecía patente.

Es digno de mención el apartado de Políticas Públicas con sus tres cursos, además de otras asignaturas muy relacionadas con ellas. Sin embargo, el que no sean parte de la formación profesional general del administrador público en Puebla, sino una terminal optativa, produce un desperdicio y, al mismo tiempo, señala un déficit profesional politológico del futuro Licenciado en Administración Pública y Ciencia Política.

Estas deficiencias han sido observadas por las nuevas autoridades de la Escuela, que han dispuesto la revisión profunda del plan de estudios de la carrera en Administración Pública -la cual ha abandonado la denominación de "Ciencia Política"- y ya está siendo implementada.⁷⁵ El argumento central del currícula en proceso de implementación, es la distinción entre la Administración Pública y la administración privada, y la definición precisa de perfiles profesionales y ámbitos de desempeño laboral.

Bajo esta noción, las asignaturas comunes a las dos especialidades se están acomodando a lo largo del plan de estudios y se intenta que esta comunidad curricular sea equitativa y mutuamente provechosa. Así, es digno de mención que la Comisión Académica enfatiza que, "para el caso de Administración Pública se delimite el ámbito regional y local", en tanto que, en lo que respecta a la administración privada, "la delimitación se ubique en la micro, pequeña y medianas empresas".

Un concepto tal de Escuela de Administración tiene horizontes promisorios y es posible que esta experiencia provechosa sirva de camino para sustentar

⁷⁵ Comisión Académica de Reforma del Plan de Estudios. "Proyecto de plan de estudios de Administración Pública". "Proyecto de plan de estudios de Administración Privada". Puebla, Escuela de Administración. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 1994. 23 pp.

cambios similares en otros planteles, tales como en Guadalajara, Morelos, San Luis Potosí, e incluso en Tamaulipas.

3. Contenidos Programáticos y Sustento Bibliográfico

Las líneas explicativas referentes al diseño y configuración curricular, con base en la noción del plan de estudios como totalidad que representa la estrategia y programación para la formación del administrador público necesario, han corroborado cuatro criterios de definición del perfil profesional:

Primero: la influencia de la tradición intelectual es determinante para la configuración del diseño curricular, la organización de los cursos y el régimen cronológico.

Segundo: las condiciones de formulación y operación del plan de estudios derivan en una distribución y proporción diversos de los cursos que clasificamos como insumos formativos, de acuerdo con la influencia de las tradiciones intelectuales.

Tercero: cuando la tradición imperante es la de las ciencias políticas, existe una distribución más balanceada de materias, un régimen cronológico de seriación más articulado y una dosificación más proporcionada de contenidos temáticos. Sin embargo, la calidad curricular no es homogénea en todos los planteles bajo esta tradición y con frecuencia se visualiza en algunos de ellos deficitarios curriculares en Administración Pública, a favor de la enseñanza de las ciencias sociales, como en la FCPS, e incluso la circunscripción de todas las materias relativas a aquélla, en cuatro semestres: del cuarto al séptimo, como en la Facultad mencionada.

Cuarto: los planteles con tradición contable representan un pensamiento muy numeroso, con frecuencia más de 50 materias y hasta 10 semestres. Esta proliferación de asignaturas ocurre por el esfuerzo infructuoso de compatibilizar dos tradiciones intelectuales cuya convivencia no es posible, ni deseable dentro del mismo espacio curricular. Los contenidos de ciencias sociales y Administración Pública, planteados como corolario, tienden a representar aspectos meramente

informativos bajo el matiz de una formación profesional centrada en la administración privada.

Un cambio de dimensión de análisis, con el asomo a los programas de materia y el sustento bibliográfico de los mismos, corrobora lo anterior y añade nuevos elementos de juicio que aquí expondremos.

Entre los problemas permanentes relativos a la formulación de los objetivos intermedios de los planes de estudio, hay que destacar la configuración de los cursos de conformidad con criterios de deseabilidad, tales como la existencia de un programa de materia, actualidad, profundidad, articulación temática de los objetivos específicos y relación lógica con otras asignaturas, además de la fidelidad de contenidos en función del perfil profesional del administrador público. Estos criterios de deseabilidad no son frecuentes. Generalmente, los programas de materia constituyen un listado de temas formulados con base en lo que el profesor considera que debe saber el alumno, no lo que debe aprender como sujeto de la enseñanza; es decir, no se diseñan e imparten comenzando por los contenidos y comportamiento aprendido del educando, sino como un *quántum* de conocimiento que el alumno debe asimilar. Al igual que los planes de estudio, tampoco es frecuente que los programas se diseñen con base en objetivos de aprendizaje, de modo que es difícil evaluar al estudiante de conformidad con la conducta aprendida. Los contenidos temáticos tienden a estar desligados de los objetivos generales del plan de estudios, y aun de la totalidad del curso del caso. Finalmente, ocurre que la bibliografía no corresponde al planteamiento del currícula ni a la función del programa de materia dentro de éste.

La incongruencia interna de las materias está alimentada con la desarticulación manifiesta en la seriación de los cursos, así como con su arbitrariedad ubicación en el régimen semestral. Analicemos algunos ejemplos de materias seleccionadas como muestras:

Organización y Métodos. Esta asignatura gozó y goza aún de respetabilidad curricular, pues se sigue juzgando como indispensable para trabajos de reorganización y estudio de las dependencias de la Administración Pública. Algunos planteles la consideran obsoleta y han prescindido de ella, sustituyéndola por otras modalidades como el diseño organizacional; en tanto que unos más la

extinguieron, sin reemplazo alguno. El temario del curso se ocupa de las técnicas investigativas, elaboración de manuales y organogramas, así como también cuestiones similares, pero puede ocurrir que sus contenidos no siempre se dirijan a la Administración Pública, sino a la administración privada. A veces esta materia ha sido definida desacertadamente como una técnica "neutral". Finalmente, en los currícula de los diferentes planteles su ubicación semestral no obedece a un criterio debidamente fijado, pues en el entender de la institución del caso, puede estar situada en cualquier semestre y al mismo tiempo junto con cualquier grupo de materias.

Teoría de la Administración Pública. Asignatura indispensable y ciertamente incluida en la mayoría de los currícula, esta materia sufre en ocasiones de incomprendión de objeto y función, que es inaugurar la enseñanza de la propia Administración Pública como actividad del Estado, como profesión y como ciencia. Pocos establecimientos la sitúan en el primer semestre con la calidad formativa y de apertura profesional necesaria, y no muchos la inician suministrando los insumos necesarios para que el estudiante internalice el sentido de integridad profesional y espíritu de cuerpo que vincula a los candidatos al servicio público preparados por una universidad. La ignorancia y aun la resistencia a la impartición de los progenitores de la Ciencia de la Administración Pública favorecen ocasionalmente los temarios de administración privada, donde se enseña el pensamiento de sus cultivadores en perjuicio de la formación pública que amerita el estudiante de la especialidad. Tampoco se juzgan a los problemas epistemológicos de la Administración Pública como dignos de la reflexión científica, con los deficitarios sucedáneos en la comprensión científica del administrador público necesario.

Metodología. La resistencia al reconocimiento del carácter científico del estudio de la Administración Pública se reproduce asimismo en las asignaturas epistemológicas, pues también suele presumirse una indignidad metodológica inherente. Algunos planteles, sin embargo, cuentan con programas de la materia que recogen problemas metodológicos y los explayan en más de un curso. La enseñanza de la metodología suele estar fundada en las ciencias sociales, donde sus aplicaciones más significativas se han dado en la sociología y la politología. El escaso desarrollo de libros y tecnologías metodológicas en Administración Pública, desvía el aprendizaje de estos importantes insumos formativos hacia

disciplinas sociales hermanadas, pero que no corresponden a los problemas sustanciales de la Administración Pública. Hay pues, una marcada deficiencia curricular en metodología propiamente administrativa que deberá ser subsanada para que el alumno sea capaz de construir conocimiento y configurar tecnologías.

Métodos y Técnicas de la Investigación. Esta materia suele ser confundida con la anterior y con frecuencia la sustituye con las deficiencias mencionadas que produce. En buena medida la signatura se ha convertido en un proceso de rescate, debido a los rezagos educativos de los estudiantes que se remontan incluso a la educación primaria, y en lugar de dedicar su temario y tiempo a la enseñanza de los procedimientos de la investigación, sus cursos tienden a convertirse en materias de redacción, comprensión de lecturas e inclusive en cursillos de ortografía. Esta asignatura es una de las más desaprovechadas, sobre todo porque su modalidad en trabajo de campo casi no se aplica a la Administración Pública, cuyos beneficios son evidentes.

Matemáticas. Existe en todos los planteles y en algunos hay varios cursos que se ocupan de sus más diversas modalidades. Básica como se concibe, sin embargo, esta materia carece de un enfoque propiamente administrativo y tampoco suele ocurrir que se le defina como un instrumental para la construcción del conocimiento. Su función es tan variada en cada currícula, que difícilmente puede saberse su uso específico como insumo formativo del administrador público necesario.

Teoría Política. Materia indispensable en la formación profesional del administrador público, la teoría política es incluida en la mayoría de los planes de estudio. Sin embargo, el hecho de que algunos la juzguen prescindible es de suyo preocupante, por la laguna formativa que significa su ausencia para la formación de aquel profesional. Comprender el fenómeno del poder, definir al Estado y su función, entender la organización del Gobierno y examinar las proposiciones teóricas de interpretación de la política, son contenidos indispensables para la preparación adecuada de un administrador público necesario. La ausencia de materias de este género no sólo merman la comprensión científica, sino también el ámbito de desempeño profesional.

Teoría Económica. La economía, en sus diferentes modalidades y funciones, lleva consigo el sello de la indispensabilidad que disputa a las matemáticas. No obstante, más que tener un carácter formativo, la economía es enseñada con una visión instrumental para sustentar, sobre todo en planteles de contaduría y administración, materias financieras y contables sucedáneas. No es clara tampoco la función curricular de esta asignatura, que se tiende a exagerar cuantitativamente dentro del pensum, más que darle un papel comprensivo adecuado que hoy en día es significativo para razonar sobre los nuevos fenómenos de la economía mundial, tales como la globalización de la economía, la ampliación del mercado, el comercio internacional y otros fenómenos de relevancia.

Informática. Omnipresente en los currícula de la carrera de Administración Pública, esta materia, que es identificada indebidamente con la computación, constituye una de las herramientas de construcción del conocimiento que tiene un carácter estratégico. Sería deseable que, además del conocimiento de la lógica de la informática, los alumnos la conocieran en talleres donde aprendieran su funcionamiento, operación y uso para la configuración de tecnologías, y que se incorporara el estudio de los progresos de la telemática. Hay que añadir, en algunos casos, que su enseñanza es descontextuada, cuando debe impartirse de cara al sector público como rector de la política informática y ahondar sobre su incorporación a los procesos de trabajo gubernamental.

Administración de Personal. Se trata de un curso paradójico, pues el diseño y contenido de la materia sugiere una administración de personal consolidada, rigurosa y arreglada, que no existe en México. La asignatura enseña técnicas de selección de personal que no se aplican en las dependencias públicas, cursos de capacitación continua que no son regulares ni tienen valor curricular para el servidor público, y todas las ventajas de la carrera administrativa que en México no se disfruta. A pesar de esto, su objeto debiera de referirse al ámbito de configuración y aplicación de tecnologías como un curso capaz de enseñar a su diseño y uso, y extenderse a un ámbito de desempeño profesional perfectible y altamente deseable.

Administración Federal. Su enseñanza tiende a permanecer en esquemas de contemplación de la organización de la administración federal, cuyos programas de estudio se reducen generalmente a la estructura y funciones de la misma,

frecuentemente ceñidos a esquemas meramente jurídicos. No destaca, como debiera, el *modus operandi* de la Administración Pública para identificar, no sólo los ámbitos de desempeño profesional, sino también los procesos de trabajo que le son inherentes.

Administración Estatal y Municipal. Ocurre algo similar con esta materia, cuya sustancia debiera ser muy distinta a la relativa a Administración federal, pero también centrada en los procesos de trabajo que le competen. Como la mayoría de los planteles están situados en provincia, sería deseable diferenciar ambos temas y acentuar los aspectos locales. En lo relativo a la administración municipal, la materia debiera contener aspectos de configuración y aplicación de tecnologías, sobre todo financieras y logísticas, para innovar las prácticas administrativas municipales.

Mucho de lo comentado puede extrapolarse a otras asignaturas situadas fuera de la muestra, de modo que dejamos aquí el análisis de contenidos de algunas materias que juzgamos representativas dentro de los currícula, por su presencia numérica y cualitativamente descollante. No consideramos otras de reciente aparición y que representan índices de innovación curricular, que trataremos más adelante.

Examinamos juntos los contenidos de los cursos y la bibliografía por la sobredeterminación que ejerce ésta sobre aquéllos. Es más, a menudo el temario de una asignatura es una fiel reproducción de los índices de materias de la bibliografía elegida, lo que da al traste con la primacía de los objetivos específicos de aprendizaje, que son los elementos celulares del currícula y los ingredientes directos de la evaluación de los cambios en el comportamiento del educando. Dentro del tiempo comprendido en esta obra se ha podido visualizar una gradual transformación de los soportes bibliográficos de las cátedras universitarias en Administración Pública. Hagamos algunas consideraciones.

La progresión curricular ha sido un factor decisivo de la modernización bibliográfica de las asignaturas. La incorporación de nuevos cursos y la desaparición de otros por el impulso de nuevas corrientes e ideas, fueron desplazando el dominio abrumador de los libros jurídicos y de administración privada, que era patente en el plan de estudios de la FCPS de 1958, y aún de

1967, a favor de la incorporación de literatura que se iba agregando como tecnología transferida no siempre debidamente razonada, pero que traía al menos cambios positivos. Así, quienes estudiaron bajo el plan 1958 disfrutaron más la obra de José Galván Escobedo: **Tratado de administración general**, libro de texto muy utilizado en los años sesenta, que el **Derecho administrativo** de don Gabino Fraga. El motivo de la diferencia es que Galván Escobedo se aproximaba más al sentido y significado de la Administración Pública, tocaba los antecedentes de las disciplinas y consideraba a las materias inherentes a aquélla, a pesar de que la obra estaba signada por el influjo de la administración privada.

El costo de la literatura actual y las deficiencias de las bibliotecas, sobre todo en provincia, constituyen un deficitario permanente en la actualización de los contenidos de los programas de materia. Por consiguiente, en éstos es perceptible un rezago perpetuo de literatura que entorpece la formación de los estudiantes y su capacitación para un desempeño profesional dinámico y cambiante. Pero quizá el aspecto más preocupante sea el tipo de soporte de los programas de materias que, como advertimos, con frecuencia constituyen la fiel reproducción de los temarios de los libros. Una investigación emprendida por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, cuyos resultados preliminares fueron ofrecidos en la Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de la especialidad que se efectuó en 1990 en La Paz, Baja California Sur, refleja escrupulosamente la situación imperante.⁷⁶

La investigación bibliográfica comprendió a los planteles donde se imparte la carrera en Administración Pública, de cuyos programas de materia y bibliotecas se identificaron 1,350 títulos. Atendiendo las recomendaciones manifiestas en algunos pensa, se cotejó la bibliografía incorporada en ellos, con las obras conservadas en las bibliotecas, encontrándose que aquéllos sólo representaban entre el 15 y el 20% de las sugerencias bibliográficas. Esta situación demostró dos aspectos contradictorios: que las bibliotecas no tienen los títulos incluidos en los programas de estudio y que éstos no contemplan obras importantes que están en

⁷⁶ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. **Resultado de la investigación: Bibliografía y bibliotecas de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública.** México, dos tomos. Tomo I, 1990. Tomo II, 1992.

los anaquelés de las bibliotecas. Asimismo, se detectó que, a pesar de existir identidad o similitud de materias y sus programas, no existió un solo caso en el cual se encontrara una obra en común para más de un establecimiento, si bien es cierto que aparecieron coincidencias que se manifestaron preferentemente en las obras jurídicas.

El Colegio -que congrega a los graduados de todos los planteles aquí analizados e imparten la carrera en Administración Pública- mostró una preocupación justificada por la imposibilidad de la identificación del profesional en Administración Pública, desde el punto de vista de la literatura que se consulta para su formación. Juzgó como causa, no la integración de enfoques sobre la carrera, sino su total ausencia. Nosotros añadimos que los resultados de esta encuesta son también explicables por el influjo de las tradiciones intelectuales, según plantel de que se trate, por la persistencia del prototipo del plan de estudios y por los sesgos de los currícula a-típicos.

Un aspecto insoslayable es la falta de uso de revistas especializadas que son el ingrediente definitorio de la actualidad, o no, de un programa de materia. Dentro de los currícula existe el requisito general del dominio -o traducción- de uno o dos idiomas extranjeros, que en realidad constituye un trámite generalmente repudiado porque se piensa que obstruye la recepción profesional, cuando es una herramienta indispensable que habilita a los alumnos para consultar obras actuales, oportunas y pertinentes. Efectuamos una encuesta sobre el uso de las revistas de Administración Pública depositadas en la Hemeroteca de la FCPS, que corroboró este acierto. Se incluyó en ella a las siguientes: **Public Administration Review** de los Estados Unidos, **Public Administration** de Gran Bretaña, **Revue Administrative** de Francia y **Revista Internacional de Ciencias Administrativas** del Instituto Internacional del mismo nombre. Dejamos de lado otras revistas de países tales como Italia, Australia, Canadá e Israel, por considerar innecesario ampliar la encuesta.

Los números actuales -y los antiguos- permanecen inconsultados y obviamente no incluidos en los programas de las materias, a excepción de la **Revista de Administración Pública** de México, que tiene más lectores. Detectamos que el desuso no sólo ocurre entre los alumnos, sino también entre los profesores, pues algunos paquetes trimestrales estaban aún atados y

empacados, incluso de números atrasados. La consulta de revistas extranjeras y aún nacionales es ciertamente muy escasa para sustentar una transferencia de tecnología adecuada y oportuna, así como también favorecer el desarrollo administrativo nacional. Dentro de la encuesta basamos el estudio en un tema actual: la privatización, percibiéndose que el manejo del término no ha pasado fundamentalmente de las comunicaciones proporcionadas por el sentido común. Muy recientemente, los académicos mexicanos han comenzado a producir trabajos sobre temas tales como privatización, "tamaño" del Estado, desregulación y otros, como se constata en el número 73 de la **Revista** mencionada, así como en un número de la Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (julio, 1990).

El uso hemerográfico, pues, es una tecnología educativa deficitaria en los programas de materia, que se puede hacer extensivo a las revistas de divulgación e incluso a los periódicos. Uno de estos muy especial, el **Diario Oficial de la Federación**, es de los que menos han merecido atención a pesar de su evidente utilidad. Qué decir de los artículos de fondo de las revistas de divulgación y de los periódicos, así como de las columnas de los especialistas que tampoco enriquecen a dichos programas. Su uso se restringe a la información cotidiana, pero no tienen un uso pedagógico.

Un sector un poco más utilizado son las tecnologías producidas domésticamente, sobre todo en materias de configuración y aplicación de tecnologías, como organización y métodos o administración de personal, por ejemplo. Pero en la medida en que tienden a escasear por su agotamiento en el mercado, o que las absorbe la obsolescencia y no son reemplazadas, su uso dentro de los programas se está restringiendo y es sustituido por tecnologías transferidas del extranjero, a veces sin mayor razonamiento y adaptación a la realidad nacional.

Los libros de texto generados por autores mexicanos son escasos, sobre todo en materias de las arriba mencionadas. Un programa de obras de este género impulsado por el INAP fue suspendido y no existen instituciones de enseñanza superior que se estén ocupando de ellos, lo mismo que de crestomatías de enseñanza que reúnan sectores de obras y artículos que hagan más densa la impartición de temas que, dentro de un programa de materia,

requiere recurrir a fuentes originales. Un progreso en este sentido es la **Antología sobre Teoría de la Administración Pública** preparada por Francisco José Díaz y Javier Díaz Jaimes, de uso para el sistema escolarizado y el Sistema de Universidad Abierta, que inicia una colección de utilidad incuestionable.

Todas estas deficiencias, aún perceptibles en el ámbito bibliográfico y hemerográfico, refuerzan la educación tradicional verbalista impartida por el profesor, y la actitud receptiva y de contemplación del alumno. Es un hábito generalizado en los estudiantes no leer libros ni artículos, que suplen precariamente con los apuntes tomados en las sesiones de clase, así como el desuso de las bibliotecas. Hay que agregar que otro factor de obstrucción es el encarecimiento de los libros y el deterioro de las condiciones de vida de las familias de los estudiantes, lo que restringe su acceso a la literatura administrativa que ha tendido a convertirse en valor de uso casi de lujo.

4. Actualidad y Obsolescencia de los Planes y Programas de Estudio

Tratándose de un país subdesarrollado como México, que además padece una de las más agudas crisis económicas de su historia, es esperable el rezago de los planes de estudio de la carrera en Administración Pública y así ocurre en efecto. Algunos currícula, como el de la FCPS, muestra uno de los grados de obsolescencia manifiestos, en tanto que otros han logrado combatir el rezago mediante incorporación de nuevos conocimientos y tecnologías.

Concepto de Administración Pública. La mayor parte de los pensum permanecen configurados con fundamentos tradicionales y estudian también con métodos anticuados a las nuevas realidades emergentes. Esto es perceptible en los diferentes insumos formativos. Un aspecto de estancamiento manifiesto es la concepción de la Administración Pública como una mera técnica, o cuando más, como una disciplina residual de las ciencias sociales. Hay versiones más crudas y erradas como el concebirla ajena a las ciencias sociales, distinta a ellas. También se le entiende como un campo de conocimiento bajo tutela, sea de las ciencias sociales, sea de la contaduría y la administración privada, cuyos conocimientos ajenos deben servirle de indispensable prólogo. Esto justifica la

conservación, *ex tempore*, de troncos comunes que fueron innovaciones hace dos o tres décadas, pero que hoy en día son refractarios a los progresos de la especialización.

Afortunadamente ha surgido una preocupación universal por el "retorno a", que en Francia implica la recuperación de Carlos Juan Bonnin, en Alemania de Juan Enrique von Justi y Lorenzo von Stein, en España de José Posada de Herrera y en Italia de Carlo Ferraris. Es un "retorno" encabezado por profesores no para permanecer en el pasado, sino para restablecer las bases de la Administración Pública como una ciencia que estudia al Estado. En España se ha retornao al concepto de "administración social", formulado por Adolfo Posada a finales del siglo pasado, para contrastarla con la "administración política" y así referirse al fenómeno emergente de la vitalidad de la sociedad civil, para la cual la Administración Política crea nuevos espacios de actividad. En Gran Bretaña, el ancestral aislacionismo insular ha sido abolido y su tradicional romanticismo anti-burocrático suprimido a favor de una identidad administrativa nacional que le asemeja a los desarrollos académicos en el continente europeo. Rosamund Thomas ha escrito con este objeto su **Filosofía británica de la administración**, en la que pondera los aportes de su país al progreso de la ciencia de la administración universal; y F.F. Ridley ha reconocido, sin falsas vergüenzas, el subdesarrollo académico británico ante los progresos de Francia, Alemania, Italia y España.⁷⁷

Las mareas del cambio han arribado incluso a los Estados Unidos, donde las nuevas generaciones de catedráticos han introducido el estudio del pensamiento europeo, roto el inveterado criterio de estudio no-estatal y descubierto que, efectivamente, la Ciencia de la Administración Pública nació más allá de las costas atlánticas norteamericanas.⁷⁸

⁷⁷ Rosamund Thomas. **The british philosophy of administration**. London. 1978. Ridley, F.F. "Public administration: cause for discontent". Gran Bretaña, **Public Administration**. Vol. 50. 1972. pp. 65-71.

⁷⁸ Deniel Martin. "Déjà vu: french antecedents of american public administration". Estados Unidos, **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 4. July-august, 1987. pp. 297-303.

La Ciencia de la Administración Pública, pues, es precisamente una ciencia, sobre todo una ciencia social así reconocida universalmente hoy en día, a sabiendas de remotos antecedentes académicos, intelectuales y profesionales, que no puede ni debe ser enseñada a partir de tal o cual disciplina.⁷⁹ Ya no requiere del seno protector de la sociología o la ciencia política, pues lo conveniente es su aprendizaje en paralelo, no como condición *sine qua non*. Para estudiar Administración Pública se necesita aprender, al mismo tiempo, sociología, politología y economía, pero no necesariamente antes.

Qué decir de la hegemonía doctrinaria y curricular de administración, como género, que hoy día se considera un concepto caduco y obsoleto ante el paso avasallador de las especialidades. La exploración minuciosa y escrupulosa, que se remonta al siglo XVIII, ha probado con creces la sustantividad de la Administración Pública como fenómeno social, como profesión y como campo de enseñanza, que le distingue y diferencia de cualquier otra especialidad. Sábase ahora que la administración como género es una versión renovada y remozada de la vieja concepción administrativa privada, que no es aceptada entre los cultivadores de la Administración Pública en el mundo.

Las Tecnologías Administrativas. Uno de los aspectos de rezago más fehaciente lo constituye el sector de configuración y aplicación de tecnologías, que continúa vertebrado en función de criterios intraorganizativos y funcionales. Uno de los insumos más soslayados en los currícula es la gestión pública, que mucho contribuiría a mejorar el conocimiento del *modus operandi* del gobierno y avanzar sobre las técnicas de control de gestión y evaluación, hoy en plena expansión en nuestro país. Tampoco existe gran desarrollo de insumos sobre toma de decisiones, que sería útil para capacitar en instrumentos de mando a los administradores públicos y conseguir aquello que Weber concebía como "rutinización del carisma", pues ahora ya no son condiciones únicas las habilidades innatas para regir, sino la preparación racional y tecnológica que se pueda ofrecer en las aulas.

⁷⁹ Omar Guerrero. "La ciencia de la administración en las ciencias sociales". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Núms. 136-137. Abril-septiembre, 1989. pp. 51-60.

Dentro de los insumos de construcción de conocimientos se nota la brevedad numérica de cursos sobre metodologías especializadas, tales como el desarrollo de organizaciones y el análisis político. Muchos planteles se han ceñido al análisis de sistemas ya en desuso generalizado por todas partes. Pocos pensum, todavía, han incluido en su repertorio el análisis de políticas, que hoy día está innovando el instrumental tecnológico de los planes de estudio en todo el mundo.

Aspectos Generales. Quizá, lo más preocupante de la obsolescencia de los currícula, sea el déficit que representan en la formación de administradores públicos preparados bajo el signo del desfalleciente Estado de bienestar, cuando el país entero está cambiando rápidamente por el influjo internacional y las políticas de transformación interna. Resulta obvio, a todas luces, que las propias carreras en Administración Pública como hijas del Estado de bienestar deben repensarse a fondo, para presentarse como opciones profesionales viables y socialmente útiles para un Estado que se restringe organizativa y funcionalmente, y abre un amplia brecha a la privatización. El *quid* es, entonces, cómo fortalecer la legitimidad de una carrera en Administración de lo Público, cuando el valor socialmente dominante se inclina por lo privado.

No queda mucho que agregar a lo aquí dicho, además de lo explicado en la sección anterior, pues la obsolescencia bibliográfica y hemerográfica, amén del rezago de los contenidos de los programas de materia, no han hecho sino adelantar el temario que aquí, en aras de la brevedad, hemos tratado apretadamente. La notoriedad de la necesidad de evaluación curricular está fuera de duda, no sólo como visualización de pasados ejercicios de revisión de la actualidad y operatividad de los pensum, sino también como una fórmula imprescindible para adecuar los planes de estudio al perfil de un administrador público necesario, apto para desempeñarse en una época muy distinta a aquella otra en que surgieron todos los planteles que imparten la carrera en Administración Pública.

CAPÍTULO VIII

EVALUACIONES DE PLANES DE ESTUDIO

1.	Evaluación Interinstitucional de los Currícula	219
A.	Reestructuraciones Curriculares por Cambios Institucionales	219
B.	Acuerdos en las Reuniones de Escuelas y Facultades	221
C.	Evaluaciones en otras Reuniones	232
D.	Planes de Estudios Arquetipo	236
2.	Otras Reformas en Planes de Estudios	237
A.	Universidad Autónoma de Baja California Sur	238
B.	Universidad Autónoma de Hidalgo	240
C.	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	242
D.	Proyecto de la Carrera en Administración Pública en Tabasco	243
E.	Proyecto de creación de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Guerrero	244
F.	Proyecto de creación de la Carrera en Administración Pública y Ciencia Política, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	247

CAPÍTULO VIII

EVALUACIONES DE PLANES DE ESTUDIO

Los planes de estudio de la carrera en Administración Pública han sido objeto de diversas revisiones, como se ha corroborado páginas atrás, con saldos favorables a su progresión curricular. Las reestructuraciones han sido inspiradas en el interior de los planteles y por el contacto interinstitucional entre ellos, tal como lo vamos a observar.

1. Evaluación Interinstitucional de los Currícula

Un estímulo a la transformación han sido los cambios de espacio académico-administrativo de la carrera, la aparición de una nueva especialidad que provoca una reconfiguración de los planes de estudio o una reforma conscientemente proyectada.

A. Reestructuraciones Curriculares por Cambios Institucionales

Un caso representativo de reforma curricular por cambio de espacio académico-administrativo es el Estado de México, cuya carrera en Administración Pública se creó originalmente en el Instituto de Ciencias Sociales en 1970, donde también se impartían las especialidades en Derecho y Sociología. Después pasó a depender de la Secretaría General, para retornar en 1974 al Instituto mencionado y así permanecer por dos años, compartiendo un tronco común con la carrera de Derecho, toda vez que el Instituto había tomado la denominación de Facultad de Jurisprudencia. En 1976 volvió a cambiar de adscripción académico-administrativa y la carrera se trasladó a la Facultad de Contabilidad y Administración, donde su nueva ubicación inspiró un pensum que compartía un tronco común, ahora con Contaduría, Economía y Administración de Empresas. La confusión de ubicuidad de la especialidad tuvo finalmente una solución satisfactoria, y para su impartición se estableció especialmente la Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública en enero de 1977.

Las transformaciones en el Estado de México han significado una progresión no sólo curricular, sino académica y administrativa, porque el cambio de *locus* favoreció una sustancial reorientación del *focus*: su condición de Escuela independiente facilitó la configuración del plan de estudios con base en el enfoque de ciencias políticas, librando primero a la carrera en Administración Pública de la influencia jurídica y después de la contable.

Guadalajara representa también un ejemplo de reforma curricular por cambio de *locus*. En su origen, la especialidad tenía su propio espacio organizativo: la Facultad de Administración Pública, fundada en 1976, y cuyo perfil profesional se había adoptado de la FCPS. La más antigua Facultad de Comercio y Administración funcionaba en paralelo con planes de estudio adecuados a sus especialidades. En 1979, luego de tres años de vida independiente, fue suprimida la Facultad de Administración Pública y sustituida por la Facultad de Administración, en la que comenzaron a impartir en este año las carreras de Administración de Empresas y de Administración Pública, en tanto que la contabilidad siguió enseñándose en la Facultad de Comercio. La nueva situación organizativa de la especialidad en Administración Pública fue regresiva, no sólo como una lesión curricular muy sensible, sino por su completa reorientación a favor de la administración privada. Hacia 1988, en esta Facultad comenzó a impartirse la carrera de Comercio Internacional con las dificultades previsibles de configuración de materias comunes para especialidades tan diversas.

La Universidad de Chihuahua representa un ejemplo de transformaciones curriculares, pero no por cambio de lugar, sino por consideraciones del *focus*, debido a la asociación con otra especialidad. La carrera de Administración Pública fue instituida en 1969 en su propio espacio organizativo: la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, sin la presencia de alguna otra, hasta que en 1987 se creó la carrera en Ciencia Política, cuya inviabilidad ocupacional obligó a la fusión de ambas en 1989. El pensamiento es producto de esta asociación.

En estos casos la revisión de los currícula estuvo acompañada por transformaciones radicales que reorientaron, sensiblemente, el perfil del plan de estudios. Situaciones como las narradas se encuentran en otros establecimientos. También, como lo hicimos saber anteriormente, las escuelas desarrollan proyectos de reforma académica con miras tales como la actualización o reorganización del

pensum, como aconteció en Hidalgo, Baja California Sur y San Luis Potosí. Los cambios están latentes, no sólo por la revisión de los planes de estudio, sino para la apertura de nuevos planteles, como en Tabasco -donde se proyecta el establecimiento de la carrera-, y la posibilidad de reapertura de los clausurados, como en Tamaulipas.

Todas estas transformaciones han significado trabajos de evaluación curricular, donde se han diagnosticado los deficitarios de los pensamientos, su asociación y disociación con el perfil profesional previsto, el número de asignaturas, el modo de acreditación y el régimen cronológico, entre otros. Sin embargo, los mejores dividendos los han ofrecido las Reuniones de Escuelas de Administración Pública cuyos encuentros se iniciaron en 1974, por los jugosos intercambios de experiencias, por las posibilidades de colaboración interinstitucional y por la fuerza de grupo que ha representado su congregación continua que redituó en la fundación de la Asociación de Facultades, Escuelas y Centros de Administración Pública.

B. Acuerdos en las Reuniones de Escuelas y Facultades

REUNIÓN NACIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO. Con base en la necesidad sentida de buscar un acercamiento mayor y compartir experiencias, a más de diez años de haberse establecido la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la FCPS, el Colegio de la especialidad convocó en 1974 a la Primera Reunión Nacional de Enseñanza Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública, que se realizó en el mes de abril en la ciudad de México. Para entonces, la carrera había proliferado y, además de la FCPS, se impartía en Acatlán, Chihuahua, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Universidad Iberoamericana y Tamaulipas, tanto en Ciudad Victoria como en Nuevo Laredo. Sin embargo, a esta primera reunión sólo acudió la mitad de las instituciones, incluyéndose a representantes de la UAM, donde ya se estaba impartiendo la carrera en Administración.

Por primera vez se planteó un diagnóstico de la situación de la especialidad en sus diversos planteles, así como el perfil profesional y evolución de los planes de estudios, que derivaron en un conjunto de acuerdos trascendentales que se

plasmaron en un plan de estudios prototípico. En una de las ponencias se alertó sobre las tendencias visibles en algunos planteles en los cuales el dominio de la administración privada o del derecho eran patentes, y de la tendencia a formar administradores generalistas con terminales en administración pública y privada.⁸⁰

La evaluación curricular efectuada entonces, manifestó una clara incompatibilidad entre el currícula y el perfil profesional, principalmente en Colima - donde entonces predominaba la tradición jurídica- y en Tamaulipas, aún más preocupante, por la situación de sus carreras en facultades de Comercio y Administración, pero con una tendencia a la administración privada más acentuada en la sede de Nuevo Laredo. Se detectó que en Ciudad Victoria -Tamaulipas- y Chihuahua la viabilidad curricular estaba fundada en las Ciencias Políticas y eran más factibles por la compatibilidad entre currícula y perfil profesional.

Una recomendación atendible, fue la compatibilización de los planes de estudio al perfil profesional en Administración Pública, porque su disociación significaba trayectorias diversas, y ciertamente se debía acentuar la identidad gubernativa de la carrera en Administración Pública y otorgar un peso mayor a las ciencias sociales, donde no lo tuviera, para hacer más viable a las carreras cuyos planteles no eran de ciencias políticas. Los acuerdos finales de la reunión no fueron menos explícitos: recomendaron, para identificar a una sola carrera dentro de una variedad curricular manifiesta, la adopción en todos los planteles de los componentes comunes aprobados en la reunión y la unificación de todos los títulos bajo el rubro único de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.⁸¹ Más adelante examinaremos la propuesta curricular de estos componentes comunes.

⁸⁰ Hilda Aburto. "Evaluación de los planes de estudio de la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública". **Primera Reunión Nacional de Enseñanza Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1974.

⁸¹ Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria de la Primera Reunión Nacional de Enseñanza Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**, antes citada, pp. 36-37.

REUNIÓN NACIONAL EN BAJA CALIFORNIA SUR. En octubre de 1980, se llevó al cabo un segundo encuentro interinstitucional en La Paz, Baja California Sur, con objetivos más amplios y variados, y con la presencia más nutrida de los establecimientos de enseñanza en Administración Pública, motivo por lo cual se denominó Primera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. Sus propósitos eran: 1) establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre los planteles; 2) unificar criterios sobre la formación profesional de los administradores públicos; 3) proponer la adecuación de los planes de estudio a la realidad nacional; 4) acordar contenidos mínimos curriculares que identificaran a la enseñanza profesional en la especialidad y unificaran su estudio en el nivel nacional. Estos propósitos se habían planteado como recomendaciones en aquella otra reunión de la Ciudad de México y seguía latente el problema de la variedad curricular que dificultaba la identificación del profesional universitario en Administración Pública, tal como se refleja en el temario de esta congregación académica:

- I. Problemática de la Enseñanza y la Formación de Administradores Públicos en México
 1. Contenidos y niveles de enseñanza
 2. Evolución de la Administración Pública en México
 3. Perfil profesional del administrador público
- II. Relación entre la Acción del Estado y la Enseñanza de la Administración Pública
 1. Perfiles profesionales reclamados por la reforma administrativa
 2. Ámbitos de especialización
 3. Requerimientos de las áreas sustantivas del Gobierno Federal y contenidos curriculares
- III. Políticas de formación de Investigadores y Docentes
 1. Formación de investigadores
 2. Formación de docentes

IV. Cooperación y Coordinación Interinstitucional

1. Situación actual
2. Promoción y difusión de la carrera
3. Estrategias de colaboración y asistencia

La reunión, como es de observarse, perseguía fines muy ambiciosos que no se ceñían a la enseñanza profesional, como aquella otra efectuada en la ciudad de México. En ésta había sido invitado un representante de la Universidad de Durango, donde se estaba impartiendo la Maestría en Administración Pública. En La Paz se convocó a todas aquellas instituciones educativas que ofrecían posgrados en la especialidad.

Fue promovida por el INAP, que contó con la colaboración de la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica de la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES; y a ella acudieron las siguientes instituciones: UNAM-FCPS y Acatlán-, UAM -sus tres planteles-, Universidad Iberoamericana, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guadalajara, Universidad del Noreste, Tlaxcala, Universidad del Valle de Atemajac (Jalisco) -donde entonces presumimos que se impartía la carrera-, así como Nuevo León, Estado de México y Tamaulipas. Asimismo asistieron las siguientes instituciones de posgraduación: IPN, Instituto de Estudios Universitarios, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad del Valle de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, y la Universidad de Durango.

Los propósitos enunciados, sujetos a diálogo y discusión, se transformaron finalmente en las conclusiones de la reunión. En una de las ponencias, de conformidad con la variada agenda convenida, se presentó una panorámica de los niveles y modalidades de la enseñanza de la Administración Pública, en atención al carácter sustitutivo de las licenciaturas que estaban adoptando las maestrías, a las que se comenzó a calificar de "Licenciaturas II".⁸² En general, debemos

⁸² Omar Guerrero. "La problemática de la enseñanza y la formación de administradores públicos en México". Primera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. La Paz, Baja California. 1980. México, Memoria de la reunión. Instituto Nacional de Administración Pública.

destacar la recuperación de los problemas básicos tratados en México: la discrepancia curricular, la variedad de títulos, y la disociación entre el pensamiento y el perfil profesional. Las recomendaciones, por lo tanto, se encaminaron a la sugerencia de los contenidos curriculares mínimos, en consonancia al perfil profesional en Administración Pública. Este plan prototípico lo analizaremos adelante.

REUNIÓN NACIONAL EN GUADALAJARA. En julio de 1981 se efectuó la Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades en Administración Pública, en Guadalajara, Jalisco. Tuvo por propósito mantener las líneas de comunicación y colaboración interinstitucionales, conviniéndose una agenda integrada por los siguientes temas:

- I. Administración Pública y Estado Moderno
- II. Formación de profesionales para la Administración Pública
- III. Vinculación entre enseñanza e investigación
- IV. Relación entre la enseñanza y el ejercicio profesional
- V. Mecanismos de comunicación interinstitucional

Las conclusiones del encuentro dejaron sentir los problemas estructurales del pensum de la carrera en Administración Pública, advertidos en las reuniones anteriores, traduciéndose en las siguientes recomendaciones: 1) fortalecer el número de materias de ciencias sociales, de metodología -y métodos de investigación- y técnicas; 2) fortalecer la formación de investigadores; 3) precisar los contenidos mínimos curriculares. A pesar de la promoción de las instituciones que auspiciaron a la Reunión de la Paz, entre las que hay que añadir al Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la congregación de planteles en Guadalajara dejó pobres conclusiones y nada novedoso que recomendar, salvo el proyecto permanente en las reuniones anteriores de constituirse formalmente una Asociación de Escuelas y Facultades de Administración Pública.

REUNIÓN NACIONAL DE PUEBLA. En octubre de 1982 se efectuó la tercera reunión bajo el auspicio de las instituciones que habían organizado las dos anteriores. Esta fue una de las más nutridas, la nómina de participantes muestra el desenvolvimiento y la variedad de los establecimientos de enseñanza de la Administración Pública: Baja California, Baja California Sur, Universidad del Noreste, Coahuila, Colima, Chiapas -Escuela de Administración-, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Guadalajara, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, UNAM -FCPS y Acatlán-, IPN, UAM, Universidad Iberoamericana, Universidad del Valle de México, Universidad Pedagógica Nacional, CIDE, Centro Nacional de Capacitación Administrativa, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Licenciados en Administración y PRONIAP.

La agenda de la Reunión fue mucho más restricta que las anteriores:

- I. Objeto de Conocimiento y Programación de la Enseñanza
 1. La enseñanza en la licenciatura
 2. La enseñanza en el posgrado
- II. Situación de la Investigación en México
 1. Enseñanza e investigación sobre las administraciones estatales y municipales
 2. Inventario de investigaciones y recursos en Administración Pública
- III. Cooperación Interinstitucional
- IV. Objeto de Conocimiento y Programas de Enseñanza
 1. Análisis curriculares concretos
 2. Regionalización de la enseñanza

En contraste con Guadalajara, en Puebla las contribuciones fueron más ricas. La ponencia presentada por Tamaulipas -sede Nuevo Laredo- continuaba mostrando aspectos preocupantes en su situación curricular. Su autor explica que la fundación de la carrera ocurrió en 1974, teniéndose como modelo a la FCPS, y que a ocho años de desenvolvimiento la especialidad tenía deficiencias que una comisión de docentes y alumnos trataban de subsanar mediante la proposición de un nuevo plan de estudios, pues, a pesar de que su perfil curricular se basaba en las Ciencias Políticas, la enseñanza fundada en administración privada tendía a prevalecer.⁸³

Una de las propuestas más interesante fue la relativa a la conveniencia de regionalizar la enseñanza, punto de acuerdo con la Universidad de Nuevo León, que también subrayó la distorsión del pensum de su plantel a favor de materias meramente instrumentales.⁸⁴ Esta proposición tenía como fundamento, entre otros criterios, una encuesta en la Escuela, situada en Monterrey, en la que se destacó que poco menos de la mitad de los alumnos provenía de estados vecinos a Nuevo León. Lo más significativo fue que dicha encuesta manifestó que la mayoría de los alumnos aspiraba a desempeñarse en el Gobierno federal (58%), en desconsideración del Gobierno estatal (23%) y del municipal (6.25%). Esta ponencia, que evoca las conclusiones de Guadalajara en el sentido de regionalizar la formación de administradores públicos, propone que el estudio de la ciencia política y la Administración Pública también se aplique a las circunstancias regionales y estatales, con el acento en problemas locales y con asignaturas específicas, tales como historia política de la entidad, economía de la región,

⁸³ Ponencia titulada "Objeto de conocimiento y programas de enseñanza", presentada por Universidades de Tamaulipas. **Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública.** Puebla, Puebla. 1982.

⁸⁴ Quizá lo más objetivo y revelador en la ponencia presentada por la Universidad Autónoma de Nuevo León, sea esta frase de su representante: "los resultados anteriores revelaron a su vez, una posible desconexión entre el esquema general de formación y objetivos bajo los cuales habíamos iniciado la impartición de la Licenciatura en la entidad. En otras palabras, bajo un esquema tal de enseñanza, los objetivos de fortalecer con personal calificado a los niveles estatal y municipal de Gobierno, difícilmente serían alcanzados". **Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública.**

administraciones estatales y municipales comparadas, y seminarios de investigación sobre problemas locales.

Otra ponencia destacó las condiciones actuales en las que se estaba impartiendo la carrera en Administración Pública. También enfatizó la necesidad de encauzar el currícula hacia la Administración Pública como objeto de conocimiento preferente, que tenía como condición la superación de obstáculos tales como la dicotomía entre formación teórica y adiestramiento práctico, prevalencia de hábitos de conservación y rutina, predominio tecnicista y tendencias externas con carácter colonizante y desnacionalizador.⁸⁵

Las proposiciones generales recogidas por esta reunión, fueron las siguientes: a) regionalización de la enseñanza; b) ubicación de los planes de estudio en Administración Pública como objeto de conocimiento; c) generación de capacidad formativa de investigadores en provincia, con base en el apoyo del PRONIAP; d) fortalecimiento de los intercambios entre los planteles, tanto en el nivel nacional como en el regional. Las dos proposiciones señaladas recogían las proposiciones históricas, digamoslo así, que se habían formulado desde 1974 en México, y que no se habían cumplido para beneficio de la carrera en Administración Pública.

REUNIÓN NACIONAL EN QUERÉTARO. Las tendencias hacia la regionalización comenzaron a tener más aceptación que hace una década, tal como se evidenció en el Foro Nacional de Intercambios Académicos sobre Administración Estatal y Municipal, organizado por la Universidad de Querétaro en 1988. Esta institución educativa planteó la necesidad de establecer la enseñanza de la Administración Pública en la entidad, siguiendo la doble opción de que fuera en el nivel de Maestría, pero no encaminada a formar maestros en Administración Pública, sino en administración estatal y municipal. En una de las ponencias se enfatizó la conveniencia de romper con la "cultura de la centralización", bajo cuyo

⁸⁵ Omar Guerrero "La enseñanza profesional de la Administración Pública". Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. Puebla, México. INAP. 1982. México, Instituto Nacional de Administración Pública. **Memoria de la reunión.** 1983. pp.9-17.

influjo se diseñaron la mayoría de los currícula del país.⁸⁶ Entre otras propuestas, se sugirió que los pensum de las escuelas y facultades de la ciudad de México y área metropolitana se encaminen a preparar administradores públicos con criterio federal, ensanchando el currícula a los problemas de la propia ciudad, la más densamente poblada del mundo, en tanto que los planes de estudio de las entidades federativas acentuaran los contenidos de materia, y las materias mismas, en problemas locales y regionales.

SEGUNDA REUNIÓN NACIONAL EN BAJA CALIFORNIA SUR. En el mes de mayo de 1990 se realizó otra evaluación curricular interinstitucional, cuyos resultados ofrecen líneas de cambio latentes en algunos planes de estudio. Dato importante fue el replanteamiento curricular que los representantes en la reunión hicieron en sus propias escuelas. Una de ellas fue San Luis Potosí, en cuya ponencia de sus representantes laten los cambios necesarios para hacer viable su pensa como proyección efectiva del profesional en Administración Pública. Se explica que los deficitarios más evidentes en la carrera se manifiestan aún en la carencia de profesores de la especialidad, pues desde su origen la planta docente ha provenido de la administración de empresas, y apunta que el currícula de 53 materias sólo comprende a 23 de la especialidad. Sus fundadores dieron a la carrera "una orientación empresarial en áreas de Administración Pública y finanzas públicas", en tanto que las asignaturas de ciencias políticas y sociales no cuentan con catedráticos suficientemente formados. La situación se hizo crítica en 1986, cuando la primera generación de estudiantes que egresaba resintió la impresión de seguir compartiendo en el área de formación en Administración Pública, los principios del tronco común: no "se sentían contadores públicos, ni administradores, ni muchos menos administradores públicos".⁸⁷

⁸⁶ Omar Guerrero. "Requerimientos de personal calificado para la administración estatal y municipal". **Foro Nacional de Intercambios Académicos sobre Administración Estatal y Municipal**. Querétaro, 1988.

⁸⁷ José de Jesús Jiménez Hernández. "Revisión de cambio de estudios de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de San Luis Potosí". **Reunión de Escuelas, Facultades y Centros de Administración Pública (ANEFCAP)**. La Paz, Baja California. 1990.

Para beneficio del currícula potosino, una comisión de profesores y alumnos están efectuando una revisión del pensum con miras a mejorarlo y satisfacer las aspiraciones de sus 189 estudiantes -de los 5,000 de todo el plantel-. Las bases del nuevo plan son la formación de capacidades políticas, económicas y sociales deseables en el profesional de la Administración Pública, pero sin menoscabo de sus destrezas técnicas, explicó un ponente. El nuevo pensum desea surtir una mayor dosis de materias politológicas, económicas, sociales y jurídicas, además de que, de las 50 asignaturas propuestas, sus autores consideran que el 80% corresponden a Administración Pública. Finalmente, el inicio de la enseñanza da comienzo desde el primer semestre, que ha sido enriquecido con materias tales como la historia mundial, económica y social, historia económica y social de México, y derecho administrativo.

Vientos de cambio soplaron también en Guadalajara, cuyo representante comentó con toda crudeza la situación de la carrera en la Facultad de Administración: las expectativas no se habían alcanzado, tal como se aprecia en la matrícula escolar y la propia Licenciatura. El sistema de inscripción a la especialidad ocurre hasta el quinto semestre, lo que auspicia la deserción escolar y desestimula la nutrición de su matrícula total. El ponente anota que "una de las causas que más ha influido en esta situación es la elevada proporción de docentes que con formación de administración de empresas, enseñan en el tronco común, proyectando lo específico de su disciplina en las diversas materias que imparten". El tronco común, así, determina no sólo la formación básica de los alumnos -fundada en administración privada-, sino que también desnaturaliza el sentido del pensum.

Esta tendencia se ha reforzado en los tiempos recientes por los procesos de privatización, sobre los cuales muestra preocupación el ponente. Sin embargo, discierne que hay nuevas opciones de desarrollo de la carrera en Administración Pública con miras al arreglo urbano-administrativo de Guadalajara, la creación de ciudades medias y la solución a los asentamientos irregulares. Una alternativa sería introducir docentes formados en Administración Pública en el tronco común, con posibilidades de polémica con los catedráticos de administración de empresas, porque "el tronco común de la Facultad de Administración constituye un espacio de conflicto entre el perfil de los docentes y el plan de estudios". Una opción mejor es revisar la función curricular de ese tronco y "replantear el perfil profesional

requerido para los docentes, sin descartar alteraciones de la carrera, pues se ciñe -concluye el expositor- a seis semestres".⁸⁸

REUNIONES REGIONALES Y REUNIÓN NACIONAL EN 1991. El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, a cuyo cargo estuvo la inspiración y organización de la primera reunión de instituciones educativas en la especialidad, tiene también el mérito de haber convocado y organizado a la más reciente reunión, realizada de octubre a noviembre de 1991.⁸⁹ Hay que destacar que, sin embargo, esta última debe ser especialmente valorada por la gran escala de los trabajos y el abundante número de instituciones convocadas. Además, no se trató de un escenario cuyo objeto único o preferente fuera la formación profesional de administradores públicos, sino el relevamiento de un examen integral de su situación. Finalmente, es de subrayarse que, por primera vez, se efectuaron coloquios regionales especializados temáticamente que culminaron con una reunión nacional general de todos los participantes. El logro de esta notoria convocatoria, de suyo, es de enorme relevancia por el gran cúmulo de experiencia producida por los intercambios institucionales y personales logrados.

Esta magna convocatoria académica estuvo organizada en cuatro mesas, cada cual efectuada en una ciudad del país, a la cual se convidió a un número limitado de participantes bajo un criterio regional. La mesa I, establecida en Toluca, Estado de México, estuvo dedicada a la evaluación curricular. Los participantes fueron El Colegio de México, UAM-Azcapotzalco, ENEP-Acatlán y las Universidades de Morelos, Puebla, Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Campeche, Hidalgo, Morelos, Michoacán y la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras. La mesa II, instalada en Saltillo, Coahuila, estuvo dedicada a las especializaciones y los diplomados. Entre otras instituciones educativas, participaron las Universidades de Tabasco y Guanajuato, que recientemente han establecido programas de especialización en Administración

⁸⁸ Edmundo Hernández Claro. "La enseñanza profesional de la Administración Pública en la Universidad de Guadalajara". Ponencia presentada en la reunión antes señalada.

⁸⁹ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro Nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** de la reunión. 1991. Cuatro volúmenes.

Pública. La mesa III, localizada en Mexicali, Baja California, trató de las nuevas áreas del conocimiento, en tanto que la mesa IV, ubicada en Colima, desenvolvió el tema del ejercicio profesional en Administración Pública. Finalmente, la reunión nacional de todos los participantes tuvo lugar en La Paz, Baja California Sur.

De los significativos resultados de esta reunión se da cuenta a lo largo de este libro, de modo que aquí solamente agregaremos que, a partir de ella, se cuenta con información muy valiosa para mejorar los programas de formación en Administración Pública y adecuar las carreras de la especialidad a los nuevos tiempos.

La evaluación curricular no fue el único objeto del cuidado de las instituciones que participaron en las reuniones referidas en este capítulo, y entre ellas las universidades, sino también de otros espacios de reflexión, como el que constituyeron las reuniones de estudiantes y las congregaciones profesionales de carácter político partidista.

C. *Evaluaciones en otras Reuniones*

Un horizonte de desarrollo profesional al que aspiran los egresados de la carrera en Administración Pública, ha sido desenvuelto a través de la vía partidista. Esta constituye un medio de progreso ágil donde no existe la carrera administrativa ni el sistema de méritos. Es sabido en México, que su régimen de partidos conlleva la característica de un sistema de partido dominante: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en cuya vasta organización se agrupa a una variedad de profesiones, cuyos afiliados profesan su signo político. Uno de estos organismos partidistas es el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, el cual, entre otras actividades ha convocado a diversas reuniones de estudiantes inscritos en las carreras de Administración Pública. Una de ellas se efectuó en la ciudad de Guanajuato en noviembre de 1989, obteniéndose de sus trabajos un plan de estudio prototípico, planteado con base en objetivos de autoaprendizaje, que analizaremos un poco más adelante.

Otro organismo del PRI, el entonces Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, convocó en marzo de 1976 al Encuentro Nacional de

Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. "La Reunión tuvo por objeto analizar los aspectos fundamentales de la formación, el desarrollo y la proyección de esas carreras profesionales dentro del contexto histórico actual del país".⁹⁰ La agenda fue formada con los siguientes temas:

- 1) Participación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública dentro de la Administración Pública mexicana.
- 2) La formación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
- 3) El Estado y el desarrollo
- 4) La Administración Pública
- 5) La planeación del desarrollo y la reorganización administrativa.

El encuentro resultó muy concurrido, pues se presentaron 50 ponencias sobre los temas relatados. Ciertamente no se trató de una reunión académica, sino de un congreso con fines políticos, pero el espacio de diálogo y discusión sobre el estado de la carrera en Administración Pública, aún sin significar una evaluación curricular, desprendió conclusiones interesantes relativas a la situación de los pensamientos de la misma y perfiló su relación con la formación profesional. La mesa incumbente al tema II destacó aspectos tales como el tránsito gradual de la profesión en Administración Pública basada en un sentido generalista, con habilidad para el manejo de los asuntos públicos, hacia la acentuación en la interpretación de los asuntos técnicos y políticos. Los integrantes de la mesa referente a la formación del profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública concluyeron que "nuestro arquetipo de profesional debiera fincar su formación académica en las ciencias sociales", tomando posesión de materias tales como historia económica y política, estructura social y económica, derecho público y sistemas administrativos comparados. Una formación así, añaden, proporciona una buena perspectiva de los problemas de la Administración Pública contemporánea y facilita el análisis de la realidad. Complementariamente, los instrumentos útiles para el ejercicio profesional lo suministran asignaturas tales como la estadística, economía cuantitativa, gestión administrativa y métodos de análisis social.

⁹⁰ Partido Revolucionario Institucional. **Memoria de la Reunión Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México. 1976.

Es de notarse el ánimo de la mesa II para relacionar algunos aspectos medulares del pensum y el perfil profesional en que debe fundarse, de modo que, además de destacarse la precariedad del número y calidad del personal académico de carrera dedicado a la enseñanza y hacer patente el divorcio entre la realidad y los planes de estudio, concluyó con una proposición que revela la aspiración de lo que debiera ser un Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública: "nuestro ideal, entonces, es un profesional que maneje satisfactoriamente las ciencias sociales aplicadas a la administración del sector público; un científico social que actúe y no solamente especule".

En un encuentro estudiantil en Guanajuato, las conclusiones y proposiciones no distaron nada de aquellas otras formuladas en las reuniones de escuelas y facultades, y esta última del PRI. Quedó claro que había consenso para unificar el título -en el que se incluyó el de Licenciado en Ciencias Políticas, tal como existe en la UAM-Iztapalapa, CIDE, Sinaloa, ITAM, Tlaxcala, Colima y Puebla-, pues "la unificación del título de la carrera no supone un simple acuerdo en la denominación, sino fundamentalmente, la unidad de criterio respecto al cometido de la profesión".⁹¹ Una de las cuestiones fundamentales fue la preocupación de los ponentes sobre el perfil del desempeño profesional, "lo que directamente es reflejo de la diversidad de planes de estudio y sobre todo de decisiones respecto a la ubicación de la carrera en el contexto universitario".

El ambiente a favor de un replanteamiento de fondo acerca de la ubicuidad deseable de la carrera en Administración Pública, dentro del orden organizativo universitario, la necesidad de componentes básicos para articular criterios comunes de enseñanza y formación, y el imperativo de perfilar un comportamiento profesional específico, ha sido la tónica dominante de todas estas reuniones y ha unificado en consenso tanto la opinión de profesionales y profesores, como de los estudiantes.

Hay que destacar el énfasis otorgado al papel de las ciencias sociales como fundamento de la formación del administrador público y el requerimiento de los

⁹¹ Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. **Memoria de la reunión y plan básico de estudios de la reunión de estudiantes en Administración Pública**. Guanajuato, 1980.

insumos científicos como base, igualmente, de su preparación, con una apreciación más adecuada del papel de los instrumentos técnicos del desempeño profesional.

Hagamos algunas reflexiones preliminares acerca de las conclusiones de las diversas reuniones, con referencia a la evaluación curricular. En primer lugar, es patente el ánimo de conseguir una identidad profesional única que reproduzca no sólo el perfil ocupacional, y lo que *debe saber y sabe hacer*, sino también un currícula que haga viable un comportamiento profesional definido. Un obstáculo para alcanzar esta finalidad, lo constituye la diversidad de títulos, otro la variedad curricular, uno más el ascendiente determinante de la tradición contable y administrativa privada. No es casual que en las diferentes reuniones se hagan énfasis en la unificación de títulos, la integración de componentes curriculares básicos comunes y la independencia académico-organizativa de las carreras de Administración Pública.

En segundo lugar, es prominente el papel que se otorga a las ciencias sociales como elemento de la formación profesional de la Administración Pública, el papel estratégico de la formación politológica y el perfil complementario del instrumental tecnológico. Lo que está en juego aquí, es de enorme trascendencia no sólo para el presente cambiante de la profesión, sino su futuro inmediato, y lo que se trasluce es una disputa por sustentar su formación por tres tradiciones cuyos cursos han estado organizativamente separados: la tradición contable y la de administración privada, por un lado, y la de ciencias políticas por el otro. No se trata, sin embargo, de un mero duelo ideológico, ni de apreciaciones encontradas ya caducas sobre la supuesta "universalidad" de la administración, sino la determinación de los insumos curriculares para formar a un administrador público necesario, como diferente a otros profesionales, entre ellos los profesionales de la administración privada. Por lo tanto, los fundamentos en las ciencias sociales -como se hace en Lovaina, Londres o París, en las instituciones educativas mencionadas páginas atrás-, y el énfasis en la capacitación en la comprensión y construcción del conocimiento, es un contraste necesario con el mero carácter instrumental que se ha otorgado a la administración privada y que se ha impreso a la Administración Pública en las escuelas de Contaduría y Administración. Qué decir de la formación politológica, indispensable para entender el complejo fenómeno que representa el Estado, su gobierno y sus estructuras de poder, y el

carácter social que adquieren las tecnologías administrativas al servicio de la sociedad entera, no de un puñado de clientes y usuarios.

Las reuniones, más que una disputa entre profesiones -las públicas y las privadas- o debates sobre la "universalidad" de la administración, o la pugna por el campo del empleo público, expresan la deseabilidad que la formación de administradores públicos comprenda aquellos insumos formativos que, debidamente definidos como "necesarios" por Bernardo Kliksberg, deben estar presentes para hacer compatibles su perfil profesional y los requerimientos de la acción del Estado, a través de un plan de estudios. Por esta causa, para relacionar y estructurar tales insumos necesarios, las reuniones han tenido como corolario proposiciones de planes de estudios arquetípicos.

D. *Planes de Estudios Arquetípico*

La Reunión de Escuelas y Facultades de Administración Pública de la Ciudad de México en 1974, presentó un plan de estudios arquetípico -es decir: un currícula ejemplar, diseñado como modelo- a modo de recomendación, en el cual se plasmaban los "componentes fundamentales" de un currícula deseable que fueron agrupados en áreas de conjuntos de materias. En buena medida la configuración de este plan representa los insumos formativos necesarios. El área contextual contiene materias de carácter teórico en ciencias sociales y otras relativas a México, en sus aspectos económico, social, político y jurídico, en tanto que el área de metodología pone el acento en insumos cuantitativos, pero no contiene estrictamente alguna materia epistemológica. En el área sustantiva general destacan los componentes relativos al estatuto científico de la política y la Administración Pública, en el área sustantiva específica el estudio de las organizaciones políticas y administrativas, en el área integrativa los componentes financieros y de planificación, y finalmente en el área técnica la administración de personal, el presupuesto y la informática, entre otras.

La primera Reunión de La Paz, Baja California Sur, también ofreció un plan de estudios arquetípico que fue calcado del currícula propuesto en México, de modo que obvia su examen.

El encuentro de estudiantes de Guanajuato, por su parte, en el que se hizo un cotejo de los planes de estudio vigentes, concluyó con la necesidad de formular un "modelo" que facilitara una mejor formación del profesional en Administración Pública. El diseño del currícula atendió los siguientes criterios que fueron planteados como objetivos generales: a) actuar críticamente sobre los objetivos y acciones gubernamentales; b) aplicar selectivamente teorías, métodos y técnicas necesarias para promover el desarrollo del país; c) promover el estudio y la divulgación del conocimiento político y administrativo; d) explicar científicamente la naturaleza del poder y del Estado, así como de la Administración Pública.

La formulación de objetivos generales de este plan arquetípico, no constituye un ejercicio curricular perfecto para perfilar el comportamiento profesional del administrador público, pero es un intento loable por delinearlo. A decir de sus autores, con éste se podrá "aprender a aprender", "aprender a conocer" y "aprender a aplicar".

2. Otras Reformas en Planes de Estudios

El panorama curricular que hemos narrado no permanece estático, más recientemente se han emprendido reformas a los planes de estudios en algunas instituciones y se ha planteado la apertura de la especialidad en Tabasco. En agosto de 1989, la Universidad de Chihuahua asumió la decisión de asociar a las carreras en Ciencia Política y en Administración Pública bajo el mismo título, para salvar de una virtual quiebra académica a la primera, por su inviabilidad laboral. Morelos, también en 1990, ha inaugurado un nuevo pensum que ya está vigente, en tanto que en San Luis Potosí han avanzado hacia un plan de estudios remozado a fondo, del cual las autoridades académicas ya aprobaron los tres primeros semestres. Hidalgo y Baja California Sur han estado ocupados en trabajos de reforma curricular y en sus planteles se han presentado proyectos curriculares que muestran progresos que, como en San Luis Potosí, debemos comentar.

Además de la visualización de los cambios curriculares perceptibles en los planteles cuyos currículum están siendo reformados, también aquí podremos observar las fórmulas usuales para la realización de las tareas relativas a la

configuración de planes de estudio. Como es práctica generalizada, la formación de un nuevo pensa parte previamente de la integración de una comisión *ad hoc* generalmente integrada por profesores, además de que se solicita la opinión consultiva de expertos externos. El proyecto fabricado por la comisión es sometido al consenso de profesores y alumnos del plantel, además de solicitar consideraciones de cuerpos profesionales interesados. Finalmente, el proyecto pasa a la revisión y aprobación de las autoridades académicas, quienes ratifican o rectifican el proyecto. Estas faenas suelen ser muy ágiles en instituciones educativas privadas y civiles, relativamente ágiles en aquellas instituciones públicas dependientes de las entidades federativas, y sumamente tortuosas y complicadas en corporaciones como la UNAM.

A. *Universidad Autónoma de Baja California Sur*

Baja California Sur cuenta con un proyecto curricular formulado con mucho tiempo de estudios y deliberaciones, que ha sido presentado a las autoridades académicas de la Universidad. Como en casos similares, ha partido de una revisión escrupulosa del plan vigente, cuyas deficiencias han tendido a ser resarcidas. Una de ellas, según la Exposición de Motivos, es que el pensa actual tiene como fundamento un divorcio entre la política y la Administración Pública, que los autores del proyecto declaran patente en las concentraciones terminales, a partir del sexto semestre entre la rama política y la rama administrativa. La obsolescencia de este plan de estudios, el único vigente a la fecha, contrasta con los cambios mundiales y nacionales que se evidencian en el "adelgazamiento del sector público", con merma sensible del prospecto laboral.

Con base en consideraciones como las mencionadas, se procedió de 1985 a 1990 a preparar un diagnóstico curricular y un proyecto alternativo fundado en la unidad disciplinaria de la Ciencia Política y la Administración Pública.⁹² Los

⁹² Departamento de Administración Pública. **Revisión del plan de estudios de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública.** Área de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Baja California Sur. 1990. Graziella Sánchez Mota, profesora de carrera de la Universidad en dicho departamento, presentó un proyecto alternativo que comparte muchas similitudes con el aquí examinado: "Propuesta de plan de estudios para la Carrera de Licenciado en Ciencia Política y

criterios metodológicos planteados como fundamento curricular invocan el significado de la Administración Pública como actividad organizadora de la sociedad que el Estado tiene por objeto administrar, y por lo tanto las funciones políticas no pueden estar desligadas de las funciones administrativas. Con los cimientos interpretativos consignados, fue formulado un pensamiento de nueve semestres, en el que se contemplan cambios sustanciales del plan de estudios primigenio en el plantel.

Los primeros cuatro semestres constituyen el análisis de las materias teóricas y metodológicas en ellos incluidas, que comprenden también las que la Comisión denomina asignaturas histórico-contextuales. Los semestres quinto y sexto están formados por cursos integrativos, dentro de los cuales se pretende sintetizar el conocimiento, al tiempo que se prefacia en ellos la formación técnica requerida para el ejercicio profesional. Los últimos cuatro semestres están dedicados a preparar a los alumnos para la investigación por medio de talleres donde, con habilidades técnicas aprendidas, serán capaces de analizar problemas y ofrecer soluciones factibles. Por lo tanto, existe un énfasis en materias técnicas y económicas que los inspiradores del plan juzgan indispensables, y que tienen un carácter complementario y optativo en torno a los talleres. El proyecto, en fin, persigue integrar más íntimamente a la docencia y la investigación con la finalidad de suministrar una necesaria conciencia crítica a los estudiantes, para ponerlos en aptitud de identificar y formular problemas de la Administración Pública, desglosar los elementos de análisis y obtener sintéticamente soluciones a lo planteado.

Un ingrediente más que debemos considerar en Baja California Sur, es el factor de sesgo del perfil profesional para la carrera de Ciencia Política y Administración Pública, que representa la especialidad de Economía. El proyecto 1990 corrige este sesgo y, frente al plan de estudios vigente, significa un progreso digno de mención. Resalta como novedad la integración de cinco talleres de investigación: Empresas Cooperativas y Ejidales; Administración Municipal; Historia Política; Política Contemporánea; y Gestión Pública, que como advertimos, está contextualizada por asignaturas optativas que suministran además de la capacitación

investigativa aplicada, los conocimientos tecnológicos necesarios para el desempeño profesional.

B. Universidad Autónoma de Hidalgo

Hemos hecho notar las bondades del plan de estudios vigente en Hidalgo, de modo que no debemos insistir en ellas, sino examinar el proyecto propuesto en 1990. Como en Baja California Sur, en Hidalgo se formó una comisión adecuada que formuló un diagnóstico curricular, matricular y laboral, que derivó en un proyecto que supera al pensum vigente. Al efecto, la comisión se hizo asesorar por expertos en diseño curricular, lo que se evidencia en el arreglado y pulido formato de investigación y presentación del proyecto. Hay que añadir que la Universidad cuenta con dependencias cuyas labores son la evaluación continua de los planes de estudio y con políticas precisas al respecto.⁹³

Hidalgo no partió sin antecedentes para la creación original de la carrera en Administración Pública, pues en el Instituto de Ciencias Sociales, en 1974, la carrera de Licenciado en Derecho se había diseñado con una terminal optativa en Administración Municipal -además de la de juez conciliador-, hasta que en 1978 se fundó propiamente la carrera en Administración Pública, compartiendo un tronco común tri-semestral con aquella otra. Los trabajos para la revisión curricular que derivaron en el proyecto aquí examinado dieron comienzo en 1986.

El nuevo pensamiento está estructurado con base en la configuración de áreas: metodológica, política, administrativa y sociológica, y su proyecto consiste en estimular el incremento matricular con una sustancial mejoría del currícula. La comisión es consciente de esto, debido a que los 93 alumnos que cursan los semestres cuarto al noveno en la especialidad en Administración Pública, contrastan con la mayor demanda de ingreso a Derecho. Un ingrediente básico de la formulación del plan de estudios fue la comparación con otros implantados en quince universidades, de la más variada ubicación en el territorio nacional,

⁹³ Instituto de Ciencias Sociales. **Proyecto del nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Administración Pública.** Universidad Autónoma de Hidalgo. 1990.

tomándose al efecto elementos de comparación, tales como número de semestres, materias y créditos. Uno de los hallazgos del estudio comparado fue la identificación de 16 espacios de desempeño profesional, lo que fue definido por la comisión como ausencia de definición del campo profesional del administrador público, lo que supone una formación "polifacética y ambivalente" derivada de la multiplicidad de planes de estudio.

El diagnóstico incluyó encuesta entre los estudiantes, en la que destacó que el 60% son mujeres y el 40% hombres, y que la mayoría de los educandos proviene de la capital, Pachuca, en número del 48%; en tanto que sólo un 9.4% emigró de otra entidad federativa. Estas cifras presuponen un desempeño profesional básicamente local, más que federal o regional, lo que invita a una acentuación de materias de índole hidalguense.

El proyecto curricular conservó el régimen de nueve semestres, pero incrementó el número de materias de 39 a 46, de las cuales, las asignaturas de Administración Pública se elevó de 9 a 15, subsanando así el deficitario que detectamos y comentamos en su lugar. Dentro de la tendencia manifiesta en algunos planteles a favor de la regionalización y énfasis de los problemas locales, el plantel ha dado un paso significativo con la implantación de la materia formación social de Hidalgo, además de que la modernización temática del pensum es patente con la simple relación de sus nuevas materias: gestión municipal, derecho burocrático, planeación estratégica, econometría, auditoría de gestión y microcomputación.

Hay aspectos del plan de estudios que significan retroceso, como el incremento de asignaturas jurídicas de cuatro a seis, y como el número de materias en un pensum no puede ser infinito, hay una descompensación de cursos de metodología, recursos materiales y estadística, cuya ausencia resalta y no deja de sorprender por su necesario concurso para la formación del administrador público necesario. Otros deficitarios curriculares sensibles son la carencia de alguna materia de sociología y otra sobre la sociedad contemporánea, sin añadir que los únicos cursos de teoría política y teoría de la administración pública son insuficientes. Difícilmente, sin corregir estos deficitarios curriculares, la carrera de administrador público en Hidalgo será suficientemente viable, profesionalmente hablando.

C. Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Las reformas en Baja California e Hidalgo se antojan necesarias, pero en San Luis Potosí son indispensables, tal como lo adelantamos. Para beneficio de los alumnos de la carrera de Administración Pública, el plan de estudios se encontraba en 1990 bajo revisión, e incluso, como lo anunciamos, los tres primeros semestres habrían sido ya aprobados por las autoridades universitarias.⁹⁴ Nótese que en San Luis Potosí la carrera de Administración Pública se imparte en la Facultad de Contaduría y Administración, por lo que una mutación curricular no significa necesariamente el rompimiento del patrón disciplinario que le imprime el plantel, como se evidencia en el plan vigente en Morelos, recientemente aprobado y que conserva intacta a la tradición contable.

En San Luis Potosí el proyecto de pensum está marcado por una transformación hacia la tradición de ciencias políticas, la cual, aún en convivencia con la tradición contable, está siendo incorporada en el currícula más nutridamente. Los ingredientes de la transformación comienzan en el primer semestre, donde aparece la asignatura teoría administrativa, que es deseable que trate de la Administración Pública, además de tres cursos sobre la entidad federativa misma, lo que eleva a San Luis Potosí en el liderazgo de regionalización de la enseñanza: legislación, geografía humana de San Luis Potosí y administración coordinadora federación-estado; esta última muy interesante y que debiera ser regla común en todos los planes de estudio de las instituciones de provincia. Otras asignaturas que merecen ser citadas son análisis sociopolítico, taller de investigación y políticas públicas, esta última una de las novedades que más descuenta.

Como advertimos, los cambios tienden hacia la tradición politológica, pero no se renuncia del todo a la tradición contable, de modo que tres materias de esta índole para el sector privado permanecen, a pesar de ser prescindibles, pues el nuevo pensamiento cuenta con asignaturas adecuadas a los problemas públicos:

⁹⁴ José de Jesús Jiménez Hernández. Ponencia en representación de la Universidad de San Luis Potosí, antes citada, que fue expuesta en la reunión de escuelas en La Paz, Baja California, en este año de 1990.

contabilidad gubernamental y auditoría gubernamental. Hay otras tres asignaturas de corte contable igualmente prescindibles que haría de las 54 materias que cubren los 10 semestres un plan de estudios menos denso y con mayor dosificación de materias de Administración Pública, pues las 15 incluidas podrían aumentar y, en consecuencia, también las de ciencia política y sociología, sensiblemente disminuidas.

Aunque el plan 1990 de San Luis Potosí es perfectible, tal como se muestra, es de suyo un avance significativo en un contexto académico-administrativo no siempre viable para admitir, y menos inducir, cambios fuera del patrón disciplinario dominante.

Tal como se advirtió al principio de esta sección, los cambios curriculares están efectuándose y todos son, en grado variable, movimientos hacia un progreso que tiende a articular más adecuadamente el perfil profesional del administrador público y el currícula considerado como medio de alcanzarlo. Se antoja que estos cambios hacia la mejoría curricular de la carrera en Administración Pública serían posibles, necesarios y deseables en otros planteles, incluso en los de Contaduría y los de Administración, donde como lo hemos mostrado, la distancia entre el perfil profesional y el pensum es más ancha, pues si en San Luis Potosí se ha podido transformar un plan de estudios, con base en el acuerdo, la conveniencia y la concertación, estos medios podían ser igualmente útiles en otras escuelas universitarias.

D. Proyecto de la Carrera en Administración Pública en Tabasco

Buena noticia es la creación próxima de la carrera en Tabasco, que optó por el título de Licenciado en Administración Pública, y será la segunda en el extremo sur del país. La configuración curricular optó por un currícula obtenido del estudio comparado de varios pensum, que se consideraron más próximos: Guadalajara, Tamaulipas, FCPS, El Colegio de México, Hidalgo y Chihuahua. De su revisión surgió un proyecto curricular integrado por nueve semestres, nutridos por 49 asignaturas. Sin embargo, visualizamos los siguientes problemas: en primer lugar, prevalece una mixtura indeseable de la tradición contable y la de ciencias políticas, sobre lo cual ya hemos hecho diversas reflexiones, al tiempo que el soporte de los

tres primeros semestres se fundan en tres cursos de administración (privada) y dos de contabilidad, y en los cuales es patente la ausencia de materias de ciencias políticas y sociales. Como las Facultades de Comercio y Administración, estas últimas son situadas en el régimen cronológico con un carácter informativo, no básico, como debiera ser, y esto acrecienta la inviabilidad de la Universidad de Tabasco para preparar a un especialista en Administración Pública.⁹⁵

Destaca la ausencia de materias de teoría de la administración pública, indispensables para un pensum de la especialidad. Con carácter compensatorio, aparecen materias como teoría del estado y gobierno comparado, pero el currícula no comprende asignaturas sobre la realidad internacional contemporánea y es visible el deficitario de cursos sobre la realidad nacional. Pensamos que el proyecto de plan de estudios es inviable para la formación del administrador público necesario, como es patente, y que sería pertinente sujetarlo a una variación curricular sustancial que naciera de la solicitud de opiniones acreditadas que enriquecieran su contenido, y en él se asimilaran las ricas experiencias de diseño curricular que se están efectuando en Baja California Sur, Hidalgo y San Luis Potosí.

E. Proyecto de creación de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Guerrero

Con el propósito de establecer la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el seno de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Guerrero, dicha institución desarrolló un proyecto que fue situado dentro del Convenio de Colaboración signado el 17 de octubre de 1991 entre dicha Institución y la Universidad Nacional Autónoma de México.⁹⁶ La

⁹⁵ Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. *Licenciatura en Administración Pública: propuesta de plan de estudios*. 1990.

⁹⁶ Escuela de Ciencias Sociales. *Anteproyecto de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Universidad Autónoma de Guerrero. Octubre, 1991. 26 p. Omar Guerrero y Ricardo Uvalle. *Dictamen del anteproyecto de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Guerrero*. México, Universidad Nacional Autónoma de

formulación del proyecto siguió los lineamientos usuales en el diseño curricular y ha sido efectuado con seriedad y con base en una adecuada percepción de los problemas inherentes a la Administración Pública. Destaca, entre los criterios causales para la propuesta de creación de la Licenciatura mencionada, la desproporción de la matrícula escolar en el seno de la Escuela de Ciencias Sociales, dentro de la cual la carrera en Derecho absorbe al 70% del alumnado, Economía el 7%, Sociología el 3% y Psicología el 20%. En paralelo, con el propósito de someter a revisión profunda a las carreras de Sociología y Economía, en el proyecto se sugiere la apertura de nuevas opciones profesionales mediante las Licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, y de Ciencias de la Comunicación, además de los posgrados en Comercio Internacional y Ciencias Regionales.

Con certidumbre, en el proyecto se toma conciencia del creciente desestímulo para las carreras administrativas provocado por las medidas de reducción de la organización de la Administración Pública federal, pero también se considera la participación de otros factores que incentivan la necesidad de la carrera. Estos factores constituyen nuevos campos de desempeño laboral, a saber: el sector social, el sector estatal y municipal, y el sector internacional, además del ejercicio profesional en docencia e investigación en el campo de las Ciencias Políticas y la Administración Pública.

Destaca la noción del nuevo perfil del administrador público para el Estado de Guerrero: "esta realidad está exigiendo que el nuevo servidor público conozca los problemas del Estado, de los municipios y de las regiones, pero al mismo tiempo que tenga una preparación técnica adecuada, sensibilidad social, creatividad social, y poder de decisión para resolver y proyectar soluciones a favor de las grandes mayorías". Aquí se puede adelantar una recomendación, a saber: la deseabilidad de que, preferentemente, la mencionada Licenciatura sea centrada en los problemas de la entidad federativa.

Hay que mencionar que algunos de los puntos del perfil profesional son muy actuales, como la noción que el Licenciado en Ciencias Políticas y Administración

Pública sea capaz de generar nuevas tecnologías administrativas para la gestión gubernamental y poseer un amplio conocimiento sobre metodología de la investigación, esto último un requisito inexcusable principalmente para la elaboración de políticas públicas. Destaca, igualmente, la necesaria vocación de servicio público para encarar los problemas que interesan al Estado de Guerrero y la República Mexicana, y la necesidad de contar con conocimientos profundos sobre las realidades internacionales contemporáneas. También el campo de trabajo está bien identificado, se refiere a organismos públicos guerrerenses, federales e internacionales, aunque al respecto haremos algunas sugerencias alternativas.

Con respecto al plan de estudios debemos comentar que es adecuado el diseño curricular de 10 semestres, debido a la creciente complejidad que atañe a la Administración Pública moderna, lo mismo que la distribución cronológica por semestres. Sin embargo, consideramos inadecuada la estructuración de un tronco común dentro del currícula de la Licenciatura debido a la tendencia de supeditar la enseñanza de la Administración Pública a otras disciplinas, a veces muy próximas, en ocasiones muy alejadas de ella. Hay que mencionar que existe una debida cantidad de asignaturas ligadas a aspectos medulares de la Administración Pública, tales como introducción a la administración pública y teoría de la administración pública, así como también una atinada percepción de la importancia de la metodología y la investigación en las capacidades de desempeño del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, pero se observan carencias de materias básicas y exceso en otras. Nos parece una demasía la propuesta de cuatro asignaturas de derecho administrativo (derecho administrativo I y II, estatal y municipal), cuyos contenidos podrían más bien diversificarse en un temario repartible en una variedad de asignaturas, según el objeto estudiado (p.e., empresas públicas o administración pública estatal), pero sin soslayarse la necesaria presencia de dos cursos sobre esta materia, uno general y otro relativo a la Administración Pública en Guerrero.

La enseñanza del idioma, tan importante por sus usos múltiples y por su repercusión, está incorporado al currícula, cuando lo conveniente sería situarlo al margen junto con otros aspectos relevantes de la formación profesional, al lado de las prácticas, las pasantías y el servicio social, que generalmente no tienen valor en créditos. Existe una atinada preocupación por los problemas estatales y

municipales, pero las materias del caso se antojan muy especializadas (régimen financiero estatal y municipal, planeación de la administración estatal y municipal, y dos materias sobre el proyecto para el desarrollo estatal y local) y que requieren, como sustento, asignaturas generales que les sirvan de introducción temática.

En el pensum hay carencia en cuanto a materias de aplicación tecnológica, como desarrollo organizativo o modernización administrativa, así como gestión gubernamental, análisis político, políticas públicas y otras similares, que hoy día ocupan a buena parte de los egresados de la carrera que nos ocupa. También sería conveniente pensar en la agregación de asignaturas que se refieran al régimen político en general (como gobierno comparado o regímenes políticos) y al régimen mexicano en particular, atendiendo especialmente al federalismo en la actualidad, así como una materia destinada a las relaciones intergubernamentales Federación-Estado, Estado-Municipio y Municipio-Federación, aplicada al caso de Guerrero. Más en lo particular sería muy conveniente la creación de dos asignaturas, una para la enseñanza de la organización política y administrativa del Estado de Guerrero, otra relativa al gobierno y la administración municipal.

F. Proyecto de creación de la Carrera en Administración Pública y Ciencia Política, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

En la Universidad del Estado de Michoacán, vecino de Guerrero, también se ha elaborado un proyecto similar pero con título distinto: Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política.⁹⁷ El objeto de la futura carrera es ensanchar la oferta educativa superior en la entidad federativa por parte de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, donde se está promoviendo el proyecto; y fortalecer la formación profesional de especialistas en Administración Pública y Ciencia Política en Michoacán. La estrategia del proyecto se encamina al diseño de un plan de estudios que desenvuelva una formación multidisciplinaria y, con

⁹⁷ René Olivos Campos. "Proyecto de creación de la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** de la reunión. 1991. Cuatro tomos. Tomo I. pp. 210-214.

este propósito, su configuración distinga una formación básica y cuatro salidas terminales, alternas. El primer sector del currícula está orientado a desarrollar capacidades metodológicas y analíticas, principalmente en las ciencias sociales, en tanto que las formaciones terminales encaminarían al perfeccionamiento en campos aplicados de la profesión.

La mayor parte de las asignaturas que integran dicho proyecto, son las que comúnmente se cursan en programas dominados por la tradición de ciencias políticas, si bien es cierto que, extrañamente, comparten espacios curriculares con materias propias de la formación contable, como contabilidad general, contabilidad de costos y análisis de estados financieros. Por otra parte, algunos cursos incluidos ya se han dejado de impartir en otros planteles del país, tales como teoría de sistemas y organización y métodos. Igualmente, existe un notorio arcaísmo en el régimen cronológico seleccionado, se trata del sistema anual que comprende cuatro años para la formación básica y uno para cada una de las cuatro formaciones terminales. Estas constituyen pequeñas carreras anuales: la primera trata de la administración federal, estatal y municipal, la segunda de la planeación y desarrollo, en tanto que la tercera se refiere a finanzas y contraloría, y la última a la administración de proyectos de inversión. Cada una de estas terminales está integrada por seis materias que cubren los elementos básicos enunciados en su propósito.

El diseño curricular ideado en Michoacán no parece el más adecuado para la formación del administrador público necesario, tal como lo explicamos páginas atrás, debido a la inconveniencia de que dentro de un currícula se especialice en el nivel profesional, a través de terminales alternas; al optarse por una especialización se desechan otras opciones, las cuales, en el ejercicio profesional, pueden ser necesarias en el transcurso de una carrera dentro del servicio público. La pérdida de integridad curricular, puede derivar en la pérdida de capacidad profesional general para un desempeño cabal y, más trascendentalmente, para el ejercicio de una carrera en el servicio público.

CAPÍTULO IX

FORMACIÓN DE POSGRADO Y PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN

1.	El Posgrado en Administración Pública	249
A.	Los Estudios de Posgrado en México	249
B.	Especialización en Administración Pública	252
C.	Maestría en Administración Pública	256
D.	Doctorado en Administración Pública	260
2.	La Investigación	261
A.	Panorama Actual de la Ciencia y la Tecnología en México	261
B.	El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)	263
C.	Sistema Nacional de Investigadores	265
D.	Programas de Fomento a la Investigación en la UNAM	266
E.	Labor del INAP a favor de la Investigación Administrativa	268

CAPÍTULO IX

FORMACIÓN DE POSGRADO Y PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN

1. El Posgrado en Administración Pública

Uno de los soportes más sólidos para la buena marcha de la enseñanza profesional consiste en los estudios de posgrado, fundamentalmente por el papel estratégico que juega para formar profesores, promover la investigación y preparar profesionales en un nivel de desempeño más complejo, que no puede proporcionar la licenciatura. El desarrollo del posgrado es considerado como uno de los indicadores más nítidos del nivel de desenvolvimiento general de un país. Es, en suma, uno de los instrumentos con más aptitud para potenciar la expansión de las fuerzas intelectuales de una nación.

A. Los Estudios de Posgrado en México

En México la posgraduación es compartida por las distintas instituciones de enseñanza superior del país, de modo que la concepción de su papel en la educación tiene algunas variaciones. La pauta, sin embargo, sigue algunas reglas que son observadas principalmente en la UNAM, la institución que más disciplinas y especialidades tiene en México tratándose de posgrado. En el país se han establecido cuatro niveles de enseñanza de posgrado:

Actualización
Especialización
Maestría
Doctorado

La actualización ha sido diseñada como un proceso de reciclaje de formación continua de los egresados de la enseñanza profesional, y se encamina a renovar e innovar los conocimientos en ciertas disciplinas o campos de interés académico

y profesional. En las universidades e instituciones académicas este nivel de enseñanza es compartido, generalmente, por las divisiones de posgrado y los centros de educación continua. En el campo de la Administración Pública, este tipo de cursos han proliferado enormemente, pero sin la finalidad de reciclar un sistema de educación continua por carecer el país de la carrera administrativa que así lo exija, de modo que la actualización se organiza más bien para informar a los interesados sobre problemas actuales de la Administración Pública sin obtener los resultados apetecibles por el gran potencial de posibilidades que representa. Su acreditación se realiza por simple constancia, sin valor a currículum, para su impartición no se requieren grandes formalizaciones y generalmente contienen programas cuyo ejercicio transcurre en breve tiempo. No obstante, no debemos soslayar los beneficios actuales y potenciales que supone para la preparación de funcionarios en servicio.

El nivel de especialización consiste en un proceso de enseñanza que profundiza aspectos de una disciplina, por lo que constituye una formación profesional aún más especializada mediante conocimientos más hondos, con miras a un desempeño profesional más complejo y concreto. Es, en este sentido, una profundización académica en una profesión y tiene un carácter fundamentalmente aplicado. Normalmente las especializaciones se acreditan mediante diploma, de modo que también se les suele identificar con los diplomados y aun con los cursos superiores, con los cuales tienen gran parentesco. En contraste a la actualización, la especialización está más formalizada y sus cursos son más largos. Este nivel educativo podría proporcionar un caudal de posibilidades ilimitado para la provisión de expertos a la Administración Pública mexicana, en aspectos del trabajo gubernamental que exige especialización más aguda y ser fuente de reclutamiento necesario para una carrera administrativa en el sector público.

Desde otro ángulo, las especializaciones podrían tener efectos benéficos para las licenciaturas y las maestrías. En esta última, su concepción algunas veces se aparta de las finalidades inherentes a sus niveles de educación y desempeño, y se orienta hacia una formación profesional cuyo currícula debiera corresponder a la especialización. Igualmente, otra distorsión curricular es visible en las carreras en Administración Pública que contienen opciones terminales, que buscando la especialización, ceden aspectos generales imprescindibles para la formación integral del profesional. Algo similar ocurre con maestrías extremadamente

concretadas en algún aspecto de la Administración Pública, para las cuales hubiera sido suficiente la especialización.

La maestría está, como nivel educativo, más separada de la especialización que esta última de la licenciatura, porque el grado de desempeño esperado de sus egresados es cualitativamente muy superior. En primer lugar, tiene como propósito perfeccionar e incrementar el bagaje científico del educando, dotarlo de los conocimientos que le permitan una práctica profesional o académica cualitativamente más compleja. En segundo lugar, prepararlos para la construcción del conocimiento por medio del aprendizaje de la metodología con la cual se fabrica y procesa el saber científico. Finalmente, capacita para la investigación y la docencia. No es difícil adivinar el potencial de la maestría para la formación de recursos gerenciales, pues posibilita no solamente la producción y reproducción de conocimientos, sino su portación humana a través de expertos que los pueden transmitir favoreciendo la educación continua y la formación permanente de los administradores públicos. La maestría es ideal para el desempeño de cargos de alta responsabilidad, así como en aquellos otros donde se requiera la configuración de tecnologías gubernamentales y administrativas de formulación compleja.

El doctorado es la cúpula del saber en México y el más alto grado académico que se otorga en el país, cuya finalidad es la de preparar para la investigación original. Por original se entiende al ejercicio investigativo independiente, basado en el saber y el hacer, partiendo de la fuente, el "origen"; es la capacitación para la construcción del conocimiento. En el desempeño profesional en la Administración Pública, el doctorado no es ni debe ser un requisito, sino conferirse el carácter de "valor agregado" que fortalezca una función, que la mejore y la perfeccione. El acceso de doctores en Administración Pública al servicio gubernamental parece necesario para resolver problemas calificados de alta complejidad, de interés nacional y de carácter estratégico.

Aquí no hay lugar para un estudio exhaustivo del posgrado, pues la formación de recursos generenciales se efectúa preferentemente en la enseñanza profesional, de modo que faremos sólo una referencia sucinta en la cual obviaremos a la actualización por su carácter variable y temporal.

B. Especialización en Administración Pública

En el país, como lo advertimos, las posibilidades de las especializaciones es grande y por tal motivo está aumentando la nómina de instituciones que están recurriendo a esta fórmula de enseñanza profesional de posgrado, tal como ya se apreciaba desde 1988 y 1989 en el cuadro siguiente:

CUADRO 54

NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Especialización 1988-1989

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma de Campeche, Escuela Superior de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Estatal y Municipal	3 Trimestres	21
UNAM, Facultad de Contaduría y Administración	Contraloría Pública	-----	24
Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración	Administración Funcional del Sector Público	4 Semestres	-----
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración de Personal al Servicio del Estado	1 año	28
Instituto Nacional de Administración Pública	Finanzas Públicas	-----	53
U. de Guadalajara, Escuela de Graduados	Administración Tributaria	3 Semestres	-----
U. Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Hacendaria Municipal	3 Semestres	12
U. Autónoma del E. México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Pública Estatal	1 año	10

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Juárez Autónoma de Tabasco/División Académica de Ciencias Económico-Administrativas	Administración Pública	3 Cuatrimestres	-----

FUENTES: ANUIES. "Catálogo de posgrado 1989". México, 1989. "Anuario Estadístico 1990: Posgrado". México, 1990.

Las especializaciones son impartidas tanto en la Capital de la República, como en las entidades federativas, y en los planteles que las administran se aprecia el carácter específico que naturalmente asumen. En Campeche y el Estado de México se enseña administración estatal y municipal, con mucho tino, porque en sus planteles cuentan con licenciaturas en Administración Pública y las especializaciones mencionadas fungen como profundización y perfeccionamiento en ambos campos. Esta asociación es ideal donde, dentro de la misma universidad y el mismo plantel, existe la licenciatura y la especialización. En el Estado de México también se ha avanzado en la especialización en Administración de la Hacienda Municipal, que corrobora justamente lo antedicho. La especialización en Contraloría o en Administración de Personal Público, así como las demás que obsta mencionar, muestran igualmente las generosidades de este nivel de enseñanza.

Destaca la creación en 1990 de la especialización en Administración Pública en la Universidad de Tabasco, donde se inició con cursos planteados adecuadamente en este nivel, pues parece no haber antecedentes sobre la materia que fundaran otra opción académica. Aquí la especialización se justifica por el carácter incipiente de los cursos a los cuales asistirán egresados de carreras distintas a la Administración Pública, porque la licenciatura en la especialidad es apenas un proyecto. Sería deseable que sus egresados propiciaran el nacimiento y fortalecimiento de esta licenciatura, muy adecuada para la formación profesional de recursos gerenciales, y que luego irían a enriquecer las filas de la especialización en Administración Pública.

Después de tres años de experiencias docentes, esta especialización en Tabasco tiene ya la debida aceptación.⁹⁸ Sus cursos, a cuyo cargo está la Escuela de Ciencias Administrativas de la mencionada Universidad, siguen orientados hacia la formación de especialistas en los campos incumbentes a la Administración Pública, enfatizándose especialmente la preparación en la toma de decisiones y el habilitamiento para conducir a las organizaciones del sector público.

Más recientemente, fue establecida en la Universidad de Guanajuato la Especialización en Administración Estatal y Municipal.⁹⁹ Estando a cargo de la Facultad de Derecho, esta especialización fue concebida dentro de las condiciones propias del Estado de Guanajuato y la región en general. Su fundación estuvo precedida por una exploración del horizonte laboral del servicio público y entrevistas a funcionarios gubernamentales. El perfil curricular se basa en las concepciones tradicionales desarrolladas en el nivel de licenciatura, particularmente el énfasis de materias referentes a la administración de personal, y la administración de recursos financieros y materiales en el nivel estatal y regional. Su primera generación está activa desde septiembre de 1991 y, entre sus cursantes, además de una buena cantidad de abogados, se encuentran Licenciados en Relaciones Industriales, Arquitectos, Médicos y otros profesionales. La materia que tiene más concurrencia cuenta con 23 alumnos, en tanto que la de menor inscripción tiene 12 estudiantes.

Esta especialización se desarrolla dentro del concepto cronológico cuatrimestral que suma 12 asignaturas, hasta culminar un año de estudios. Entre otras, las materias cursadas son teoría política, teoría de la administración pública, gestión de servicios públicos, informática, administración de personal, y planeación,

⁹⁸ Olga Yeri González López. "La Especialización en Administración Pública en el Estado de Tabasco: experiencia y expectativas". 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** del encuentro. 1991. Cuatro tomos. Tomo II, pp. 84-88.

⁹⁹ Tobías García y Santiago López. "Experiencia de la Universidad de Guanajuato en la creación e instrumentación de la Especialización en Administración Pública Estatal y Municipal". Fuente anterior, tomo II, pp. 76-78.

programación y presupuestación. Además, hay un seminario de análisis administrativo, una materia que se denomina legislación y administración pública estatal y municipal, entre otras más. La especialización, según la perspectiva guanajuatense, fue la opción para formar a los gerentes públicos que estaban siendo requeridos en la entidad federativa.

En México están teniendo un amplio desarrollo los diplomados, cuya flexibilidad académica favorece una preparación rápida, útil y de aplicación inmediata, y que se cursan en un tiempo similar al que consumen las especializaciones, pero sin sus formalidades -y sin una acreditación igualmente válida-. Otro de los aspectos que le asemeja a la especialización es la exigencia del título profesional de licenciatura, que generalmente se exige a quienes se inscriben en los diplomados. En la Universidad Iberoamericana se estaba impartiendo el Diplomado Universitario de Administración Municipal, cuyo propósito era preparar para el conocimiento de los aspectos principales de la administración municipal, tales como su gestión, planeación y funcionamiento. En el Centro de Investigación y Docencia Económicas existía el Diplomado de Administración y Empresas Públicas, encaminado a fortalecer la capacidad de dirección, gestión y control de los funcionarios que ocupan cargos denominados de mandos medios.

La vanguardia en la impartición de diplomados y especialidades la tiene el INAP, en cuyas aulas, además del acreditado Programa Avanzado en Dirección en Entidades Públicas (PADEP), ahora cuenta con tres especializaciones: Política Gubernamental, Administración Pública, y Gobierno y Administración Metropolitana y Regional; a los cuales debemos añadir el Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario. Hay que resaltar la importancia de estos programas a cargo del INAP, cuyo beneficio principal, en nuestra opinión, surte efecto en el acentuamiento profesional de los cursantes; sin embargo, no debemos soslayar el provechoso impacto en su actualización.¹⁰⁰

¹⁰⁰ "Programa Avanzado en Dirección en Entidades Públicas (PADEP)"; "Especialización en Política Gubernamental"; "Especialización en Administración Pública"; "Especialización en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional"; y "Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario". Instituto Nacional de Administración Pública. 1994.

Estos casos ejemplifican suficientemente las potencialidades de esta modalidad educativa para hacer más profundos, y más rápidamente aplicables, nuevos conocimientos en campos específicos de la Administración Pública.

Una de esas potencialidades es la capacidad de las especializaciones para prolongar su vida a través de etapas superiores, transformándose en Maestrías. Es el caso de la especialización guanajuatense, mencionada párrafos arriba, y que se encuentra en vías de transitar a la calidad de Maestría en Administración Pública. En la actualidad, una comisión de profesores internos y externos están preparando el plan de estudios del nuevo posgrado y se ha previsto que en breve pueda ser inaugurado.

C. Maestría en Administración Pública

La situación de la maestría en Administración Pública es confusa, ante la claridad de la función formativa de la especialidad. En aquélla existe una tendencia desafortunada de reproducir a la licenciatura y suplir la formación profesional que le corresponde, sobre todo cuando los educandos provienen de carreras diversas a la Administración Pública. Posiblemente la aspiración al estatus que otorga el nivel de maestría, las facilidades de horario y la comodidad del estudio con discípulos de edad similar, más un régimen cronológico menos vasto, hacen que los aspirantes a la maestría obtengan una licenciatura, de hecho, bajo el cobijo de un nivel formalmente de posgrado. En otros casos, las maestrías sustentan tal grado de concreción que su nivel, perfil y sentido, debiera ser la especialización, pero no es así. Esta situación, sin embargo, no es la regla y la mayoría de las maestrías fungen como tales y se diferencian significativamente de la licenciatura y la especialización. Veamos el siguiente cuadro, que es el mapa de este nivel educativo en México.

CUADRO 55

**NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
MAESTRÍA 1988-1989**

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma de Coahuila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Torreón)	Administración Pública: - Administración del Desarrollo Regional - Administración Municipal	6 Cuatrimestres	-----
UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Administración Pública	3 Semestres	38
UNAM Facultad de Contaduría y Administración	Administración de Empresas Paraestatales	4 Semestres	-----
U. del Valle de México	Administración Pública	9 Trimestres	19
Instituto Politécnico Nacional/Escuela Superior de Comercio y Administración	Ciencias en Administración Pública	4 Semestres	-----
Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey (Sede México) (1)	Administración Pública	9 Trimestres	7
Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Administración Pública	7 Trimestres	50
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración Pública	2 Años	45
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración de la Empresa Pública	2 Años	28
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Administración Pública en: - Sector Central - Sector Paraestatal	4 Semestres	31
U. Autónoma de Durango, Facultad de Comercio y Administración (2)	Administración Pública	6 Cuatrimestres	16

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma del Estado México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Pública	2 Años	17
U. Autónoma de Nuevo León/Facultad de Contaduría Pública y Administración	Administración Pública en: - Área Administrativa - Área Sociopolítica y Económica - Finanzas Públicas	5 Cuatrimestres	45
Centro de Estudios Universitarios (3)	Administración Pública	3 Cuatrimestres	-----
U. Autónoma de Querétaro/Facultad de Derecho	Administración Estatal y Municipal	4 Semestres	-----

FUENTES: Anteriores.

(1) Hoy en día está suspendida.

(2) Comparte tronco común con Administración.

(3) Es una de las seis modalidades de la Maestría en Administración, que son las siguientes: Finanzas, Información Administrativa, Mercadotecnia, Organización General y Recursos Humanos.

Como a la enseñanza profesional, a la educación de maestría le daña la especialización terminal porque el carácter formativo que implica es unitario. El grado de densidad de conocimientos y capacitación no admite, deseablemente, especificaciones curriculares que son más propias de la especialización. Lo ideal es la Maestría en Administración Pública con un carácter unitario y así se cumple en la mayoría de los planteles, salvo algunos que destinan el currícula a una doble terminal optativa, cuya profundización y aplicabilidad visibles se acomodan más a la especialización. Pensamos que un año de impartición es suficiente, por medio de la especialización, para formar profesionales duchos en materias municipales, a menos que una asociación curricular con temas estatales se añada, y entonces el nivel de maestría es más conveniente, pero no necesariamente como en el Estado de México. En Coahuila, sede Torreón, existe la enseñanza profesional de la Administración Pública, de modo que la formación en administración regional o municipal, podría estar situada más adecuadamente en el nivel de especialización.

Casos de maestrías de enseñanza estatal y municipal se justifican, y son necesarias cuando no existe la licenciatura como en Querétaro, en tanto que una Maestría en Administración Pública, como en Durango, era de esperarse que hubiera servido para idéntico propósito, pero parece que su ubicación en la Facultad de Contaduría y Administración puede ser un obstáculo. Algo inexplicable es que Nuevo León, teniendo en la misma Universidad una Licenciatura en Administración Pública y una maestría de idéntico nombre, se imparten en planteles diferentes. La segunda -como en Durango- está situada en la Facultad de Comercio y Administración, cuando su ubicación óptima sería la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde se imparte la licenciatura que, además, tiene uno de los mejores currícula a pesar de sus terminales optativas. No menos desubicada está la Maestría en Administración Paraestatal en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, donde la carrera de Administración Pública se imparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales la cual, además, tiene la Maestría y el Doctorado de la especialidad, y la tradición y planta académica es más adecuada para la enseñanza de la administración de estas empresas de Estado.

La enseñanza y la formación en administración paraestatal parece ser una de las pocas especializaciones en Administración Pública, que puede -y debe- elevarse al nivel de maestría, en el entendido que sirva para formar administradores públicos aptos para su conducción gerencial y bajo el requisito curricular de aspirar a más complejidad de desempeño. De hecho, como la administración estatal y municipal, en aquella otra se conjugan en un conjunto de factores que inducen a generalidades peculiares imposibles de aprenderse en un año de lecciones -como se hace en la UAM-Atzcapotzalco e Iztapalapa-, además de que los métodos de enseñarse deben variar las prácticas de aula y entrar en la tónica de talleres, seminarios y estudios de caso, como se hace en el INAP. Lo ideal en estas maestrías es la inscripción de funcionarios en activo o de egresados de Administración Pública, que cuentan con los conocimientos básicos en la materia. Está situada fuera de perfil profesional deseable la formación de terminales optativas de esta especialidad en el nivel de licenciatura, porque la complejidad de desempeño y la profundidad de conocimientos rebasa los requisitos, el significado y los objetivos de profesionalización de aquella otra.

Nótese que la matrícula es más elevada en la maestría que en las especializaciones, cuando debiera ser a la inversa. Quizá un motivo, entre otros, sea la aspiración al *estatus* que sigue tan entrañada en nuestros pueblos de América Latina.

D. Doctorado en Administración Pública

Finalmente tratemos al Doctorado en Administración Pública, que constituye la cima de la enseñanza de la especialidad en México, que todavía no alcanza a tener el impacto esperable para el desarrollo de la investigación. La preparación de doctores constituye un factor de enorme relevancia porque, al tiempo que genera investigación original, abre posibilidades a la formación de investigadores capaces de transmitir sus conocimientos como catedráticos de posgrado y contribuir a la formación de recursos gerenciales para el sector público, en un nivel superior, tal como ya se apreciaba desde 1988-1989.

Observemos el cuadro siguiente:

CUADRO 56

NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DOCTORADO 1988-1989

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Administración Pública	6 Semestres	8
Instituto Politécnico Nacional Escuela Superior de Comercio y Administración	Ciencias Administrativas	4 Semestres	50

FUENTES: Anteriores.

La UNAM y el IPN imparten los dos doctorados en Administración Pública en México y América Latina, pero sus ópticas difieren y sus respectivas matrículas

son cuantitativamente contrastantes. A pesar de una nómina estudiantil tan nutrida como la del IPN, la realidad es que la formación de doctores en Administración Pública en México sigue siendo escasa, como lo hemos advertido. El aspecto de más hondo deficitario es precisamente la posgraduación, con su escasa repercusión en las tareas investigativas que tan importantes son para la solución de los problemas de la Administración Pública mexicana. A la fecha, la FCPS sólo cuenta con pocos doctores en la especialidad, cuando su División de Estudios de Posgrado ha cumplido más de 25 años de vida. El posgrado está contribuyendo todavía muy escasamente al desarrollo de la investigación en Administración Pública en México, pero nuevos programas de fomento de la investigación en las universidades favorecerá su papel futuro.

2. La Investigación

A. Panorama Actual de la Ciencia y la Tecnología en México

Como suele ocurrir en países subdesarrollados, en México el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología (CyT) es incipiente, y no constituye un ingrediente sustancial para la enseñanza profesional y de posgrado. Por consiguiente, los esfuerzos públicos y sociales con frecuencia se unen para combatir esta sensible deficiencia y convertir a la ciencia y la tecnología en fundamentos de la educación y del desarrollo nacional. En México, el Gobierno de la República creó en 1970 al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con la finalidad de subsanar este deficitario mediante programas de desarrollo científico y tecnológico en diversos aspectos de la vida nacional, atendiendo principalmente las funciones de formulación de políticas sobre la materia, coordinación y financiamiento de la actividad científica, y formación de personal calificado en el campo del saber. De antigua tradición, la Academia de la Investigación Científica constituye la asociación civil que más ha contribuido al crecimiento del sector científico del país, al tiempo que en su seno se han congregado los hombres de ciencia más distinguidos en los diferentes ámbitos del conocimiento.

Naturalmente, en el universo de la ciencia y la tecnología hay que mencionar a las universidades y las instituciones de educación superior, así como a organizaciones gubernamentales y privadas que rinden esfuerzos en este campo.

En 1986, todas ellas participaban en la producción, aplicación y transmisión de conocimientos. Las cifras sobre el gasto en ciencia y tecnología, refiere el modo en que se participa a favor de este propósito. El sector público lo hacía con 85% del total de la inversión, en tanto que el sector privado participa con un máximo del 15% (que se calculaba puede ser menor, hasta un 5%).¹⁰¹

La estrategia de apoyo a la ciencia y la tecnología está concentrada en dos organismos federales: el CONACYT y el Fondo de Apoyo a la Investigación Científica -programa de la Secretaría de Educación Pública, que la fomentan y financian a favor de una variedad de instituciones, incluyendo al Sistema Nacional de Investigadores-, a excepción de la UNAM, que tiene sus propias políticas y presupuesto.

Tradicionalmente cinco instituciones han concentrado más del 50% del presupuesto total de ciencia y tecnología, tal como se observa en el cuadro siguiente, que mostramos como mera ilustración:

CUADRO 57

GASTO PÚBLICO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA 1986
Presupuesto Ejercido (millones de pesos)
Las Cinco Principales Instituciones

Instituciones	Monto	Participación (%)
Instituto Mexicano del Petróleo	35,773	12.88
Universidad Nacional Autónoma de México	32,446	11.68
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	30,630	11.02
Instituto Mexicano del Seguro Social	26,348	9.48
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	24,776	8.92

FUENTE: Comité de Política Científica. "Evolución del gasto público en ciencia y tecnología: 1980-1987". Academia de la Investigación Científica. 1989.

¹⁰¹ Comité de Política Científica. "Evolución del gasto público en ciencia y tecnología: 1980-1987". México, Academia de la Investigación Científica. 1989. p.1.

Dentro del universo de CyT, la Administración Pública, que tanto contribuye a ésta, no tenía una institución que investigara a ella misma, que la tratara como objeto digno de las tareas del inquirimiento científico, hasta que en noviembre de 1979 se formó el Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP) en el CONACYT.

B. El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)

El PRONIAP nació en la cresta superior del programa de reforma administrativa del Gobierno Federal, cuyos antecedentes inmediatos se remontan a los trabajos de la Comisión de Reforma Administrativa en 1967.¹⁰² Las condiciones que estimularon el establecimiento del Programa fueron las necesidades de vincular la generación de conocimiento, la formación de personal calificado, la creación de centros de investigación, el suministro de servicios de apoyo y el fortalecimiento de las áreas sustantivas de la Administración Pública. Además, serviría para consolidar los avances sobre investigación de la Administración Pública aplicados por las instituciones académicas e identificar los ámbitos de expansión de la CyT en esta materia. En suma, "este programa tiene como objetivo general fortalecer el campo de la investigación en Administración Pública" y particularmente: a) coadyuvar a la solución de los problemas nacionales mediante el fomento de la investigación y aplicación de sus resultados; b) asesorar a los gobiernos estatales y municipales para el mejoramiento de sus administraciones; c) desarrollar a la administración federal; d) definir políticas para el desarrollo de recursos económicos para la investigación; e) proponer lineamientos para la formación de personal calificado en investigación; f) convocar la participación individual e institucional; g) fomentar la investigación en las instituciones gubernamentales; h) sustentar los programas de reforma administrativa con los resultados de las investigaciones; i) asociar las tareas de investigación a las instituciones educativas y las gubernamentales; j) promover el intercambio internacional de experiencias en el campo; k) vincular el sistema de CyT a las instituciones educativas y gubernamentales.

¹⁰² CONACYT. "Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)". México, Revista de Administración Pública. Núm. 40. 1980. pp. 119-126.

Uno de los objetivos específicos más importantes de los trabajos del PRONIAP fue la identificación de los ámbitos de investigación de la Administración federal, sujeta así al inquirimiento científico, que se dividieron en el área sustantiva y el área adjetiva. La primera estaba compuesta por las comunicaciones y los transportes, salud y asistencia, inversiones públicas, justicia, empresas públicas, administración estatal y municipal, desarrollo regional, administración fiscal, administración agropecuaria, educación, comercio, industria y finanzas. La segunda, por el personal público, recursos materiales y presupuestales, contabilidad, auditoría e informática.

El PRONIAP se puso rápidamente en actividad con el objeto de diseñar un plan de formación de personal calificado en investigación en Administración Pública, formular políticas de investigación, realizar un diagnóstico de la situación de la investigación administrativa en México y fortalecer los avances conseguidos por las instituciones académicas. En breve plazo había sido formulado un diagnóstico muy preciso sobre el estado de la investigación administrativa en México, a finales de la década de los setenta, que arrojó los siguientes resultados: los planteles que impartían la carrera de Administración Pública estaban realizando trabajos de investigación (99 realizados, 110 en proceso y 158 en proyecto) y al efecto se contaba con 274 profesores de tiempo completo y 31 de medio tiempo; y se disponía de 26 bibliotecas, 21 hemerotecas y ocho centros de documentación. Estaban siendo formados en sus aulas 8,181 estudiantes y habían egresado 6,284.¹⁰³

Sin embargo, no todo lo informado era alentador: en ninguna de las instituciones que integraban el censo de centros de investigación se detentaba la categoría académica de investigador, sino de profesor, toda vez que en atención a su función las faenas prioritarias y más atendidas eran las docentes. Algo similar ocurría con los centros gubernamentales de capacitación, cuya carga presupuestal preferente se destinaba a la enseñanza y la escasa actividad investigativa ejercida era aplicada. Finalmente, el diagnóstico destacó que el presupuesto de las instituciones educativas de Administración Pública era destinado

¹⁰³ PRONIAP. "Documento básico preliminar del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública". 1980. *Ibid*, pp.127-143.

fundamentalmente a la docencia, no a la investigación, y que las bibliotecas, hemerotecas y centros de documentación mostraban grandes deficiencias. Hay que advertir que el número de investigaciones señalado no parece confiable, porque es sabida la precariedad de la investigación en la especialidad en aquella época.

Dicho Programa estaba dedicado a combatir estos rezagos en investigación administrativa cuando fue clausurado en 1983, sin que sepamos, quienes lo formábamos, las causas de su extinción. No creemos que la situación haya variado mucho con referencia al diagnóstico PRONIAP de 1980, sobre todo, una vez que desapareció dejando de realizar su fructífera labor, cuya potencia futura nadie dudaba. Es por ello imperioso y altamente deseable su reconstitución. No obstante la expiración del PRONIAP, la investigación en Administración Pública ha progresado en otros ámbitos, tal como lo referiremos enseguida.

C. Sistema Nacional de Investigadores

Uno de los logros más significativos en favor del fomento de la investigación lo constituye el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), instituido en julio de 1984, con objetivos precisos: a) fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país mediante el fortalecimiento de la investigación en sus diversas ramas, principalmente por medio del apoyo a los investigadores del sistema educativo superior nacional; b) incrementar el número de investigadores en activo, perfeccionando la profesionalización en su campo de actividad investigativa; c) estimular el desempeño y la calidad en la investigación; d) promover la investigación dentro del sector público; e) apoyar la formación de investigadores en las entidades federativas; f) contribuir a la formación del sistema nacional de información científica y tecnológica.

Originalmente, el ingreso, por medio de un concurso de méritos evaluado por comisiones dictaminadoras de área, se ceñía a investigadores de instituciones de enseñanza superior públicas, así como del sector público, pero después se extendió a los que laboran en las escuelas privadas. El SNI ha inaugurado una nueva época de concepción del trabajo investigativo, pues sus miembros ingresan a él bajo criterios de idoneidad curricular, y del mismo modo permanecen en su

seno por medio de dos evaluaciones anuales y una trienal, tras las cuales, solicitud de por medio, se puede nuevamente ingresar y escalar los tres niveles que lo integran. Existe la posibilidad de que también se descienda de nivel y que, por falta de productividad, se abandone el Sistema. Entre las diferentes disciplinas que cultivan los miembros del SNI, están las que conforman el área de Ciencia Política y Administración Pública -que es diferenciada de otra área relativa a Administración-, lo que de suyo significa un reconocimiento disciplinario de la Administración Pública, así como su identificación educativa y profesional sustantiva. Aunque la mayoría de los investigadores en la especialidad están en esta área, no debemos descontar aquellos otros que, con acento en la empresa pública o el enfoque jurídico, pueden encontrarse en otras áreas del SNI.

D. Programas de Fomento a la Investigación en la UNAM

Dentro del conjunto de instituciones de enseñanza superior, se están instrumentando diversos programas de fomento a la investigación, directa o indirectamente, por medio del estímulo al desempeño académico en general. Aunque de algún modo estos programas tienen por objeto resarcir la merma salarial que sufren los catedráticos e investigadores, también están modificando la concepción del trabajo académico sujetándolo a criterios de rendimiento y productividad, y encaminándose a conseguir la permanencia del personal académico en las universidades.

Uno de estos programas que se ha generalizado en el sistema nacional de educación superior, en la UNAM se denomina Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de tiempo completo (PRIDE). Tiene como propósitos, estimular la superación del personal académico, fomentar las labores docentes e investigativas, auspiciar la participación de los académicos en la formación de personal profesional calificado y propiciar la permanencia de profesores e investigadores en la institución. El SNI abarca todo el rendimiento académico del investigador o profesor, pero pone el acento en las labores investigativas, en tanto que el PRIDE comprende de conjunto todas sus actividades en porcentajes similares. No obstante, sus beneficios a favor de la investigación en general, e investigación para la docencia, son patentes.

Otra fórmula de fomento al desempeño académico son los galardones que dispensa la UNAM a sus académicos más distinguidos. El más importante es el Premio Universidad Nacional que se otorga anualmente en las diferentes disciplinas ligadas a sus actividades. Está dividido en docencia e investigación, y cada una de éstas en varios campos, más uno dedicado a la tecnología y diseño industrial, otro a la arquitectura y uno más a las artes. Uno de los campos lo constituye la investigación en ciencias sociales, y dentro de ellas la Administración Pública, cuyos investigadores pueden ser así galardonados. Paralelamente, está vigente otro galardón anual, la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, cuyos campos de reconocimiento son idénticos a aquellos otros. Aquí la diferencia es el tope de edad de 40 años.

La Universidad Nacional Autónoma de México cela por extender su mejor consideración a su grupo de académicos más distinguidos, sus profesores e investigadores eméritos, para los cuales además de otorgarles la condición de eméritos, ha dispuesto el Acuerdo por el que se establecen Estímulos y Reconocimientos para ellos. Cabe la explicación pertinente que para alcanzar el estatus de profesor emérito se requieren cuando menos 20 años de labor académica, de modo que estos estímulos fortalecen la actitud productiva de aquellos ilustres investigadores y profesores que aún están en condiciones de laborar.

Una de las iniciativas más interesantes y fructíferas en la UNAM, fue el Programa de Estímulos de Iniciación a la Investigación, también para menores de 41 años, y como está indicado por su título, fue una vía adecuada para la iniciación en las tareas investigativas.

En el mes de julio de este 1990 se efectuó el Congreso Universitario, que congregó a más de 800 delegados de la UNAM y se dieron pasos trascendentales hacia la superación del trabajo académico cotidiano. Aunque se han alzado voces acerca de que la institución no se había transformado a fondo, la verdad es que se alcanzaron acuerdos que alteran positivamente el estado de cosas. A falta de cambio en las leyes primarias, parafraseando a Tocqueville, afirmamos que se transformaron las leyes secundarias que están en estrecha relación con el trabajo académico.

Con respecto a lo que aquí nos ataña: la investigación y la enseñanza, el Congreso acordó definir a la *carrera académica* como "el proceso al través del cual se reconoce el desempeño, el cumplimiento y la actualización del personal académico en las labores sustantivas de la UNAM".¹⁰⁴ De igual trascendencia fueron los acuerdos relativos a investigación, donde se convino su desarrollo y fortalecimiento, no sólo en los institutos de investigación, sino también en las facultades y escuelas. En estas últimas se crearían divisiones de investigación y las plazas de los profesores que así lo deseen y demuestren merecerlas, se transformarían en categorías de investigador. Asimismo, los acuerdos se extendieron a la conveniencia de estrechar las relaciones entre los posgrados y los institutos de investigación y, al mismo tiempo, se convino inducir a los investigadores a cumplir tareas docentes.

La UNAM está creando hoy en día una atmósfera de fomento de la investigación en México, ligando enseñanza de posgrado e investigación, en sus diversas manifestaciones, cuyos resultados serán benéficos para la formación de profesionales de la Administración Pública.

E. Labor del INAP a favor de la Investigación Administrativa

Una de las labores más loables a favor de la investigación es obra del INAP, el cual, siendo una asociación civil cuya dedicación preferente ha sido la capacitación en el servicio para funcionarios públicos, ha abierto un espacio al trabajo investigativo. Una de las instituciones que más sólidamente ha arraigado es el Premio de Administración Pública, cuyo objeto es el fomento de la investigación en la materia. Se trata de un concurso abierto para todos los ciudadanos mexicanos en aptitud de presentar trabajos dignos de la investigación científica, que son sometidos a un sínodo de personalidades destacadas en el campo de la Administración Pública y cuya premiación pública la efectúa el Presidente de la República.

¹⁰⁴ UNAM. "Acuerdos del Congreso Universitario". *Gaceta UNAM*, Julio, 1990. pp. 26 y 31-32.

Recientes reformas a la convocatoria del Premio han perfilado temas de interés, que deberán abordar los aspirantes al galardón: a) estrategias innovadoras para la gestión pública; b) redimensionamiento y modernización del Estado; c) relación entre la Administración Pública y la ciudadanía; d) la Administración Pública y el combate a la pobreza; e) los gobiernos estatales y su relación con la Federación y los municipios; f) políticas de desarrollo y protección del medio ambiente; g) implicaciones y consecuencias de los procesos de desincorporación; h) análisis prospectivo de la Administración Pública. Dentro de las reformas anunciadas, se destaca una amplia difusión del Premio en los medios de comunicación, al través de los cuales la convocatoria es conocida por más personas y, por lo tanto, se ha nutrido considerablemente el número de trabajos presentados.

Contando con fructuosas experiencias en varios países, donde se organizaron cursos de iniciación a la investigación, como en España, Venezuela y Argentina, bajo el auspicio del CLAD, esta institución y el INAP organizaron en México dos cursos sucesivos similares con resultados muy positivos.¹⁰⁵ En ambos casos se contó con la valiosa colaboración de la UNAM y la ONU, y fueron patrocinados por el CONACYT y la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica -dependencia de la Secretaría de Educación Pública-.

El primero se denominó Curso de Formación de Investigadores en Administración Pública y se efectuó durante tres meses de actividades, en 1986. Se matricularon alumnos mexicanos y extranjeros, todos ellos de la región de Centroamérica y del Caribe. El currícula del Curso siguió caminos diversos a las tradicionales exposiciones magistrales de aula, estructurándose de la siguiente manera:

I. Primer ciclo

1. Introducción temática y epistemológica
2. Experiencias editoriales para apoyo de la investigación científica

¹⁰⁵ Los resultados de estos cursos son narrados en el trabajo "Una experiencia de avanzada en la formación de investigadores: Administración Pública de alto nivel", preparada por el CLAD y la ONU. Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt compiladores. **Para investigar la administración pública.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984. pp. 405-420.

3. Experiencias individuales de investigación
4. Exposiciones autorales

II. Trabajos Prácticos de Investigación Institucional (pasantías en Institutos de Investigación de la UNAM)

El pensum, como se observa, planteaba un método de trabajo sin precedentes en México, pues se fundaba en la transmisión de experiencias investigativas -y ligadas a ellas- y el aprendizaje básico de la investigación, investigando. En el primer ciclo se contó con la colaboración de distinguidas personalidades del medio académico mexicano, así como del apoyo del CLAD- con la participación de los doctores Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt-. El resto de este ciclo estuvo a cargo de investigadores mexicanos que narraron, animadamente, sus experiencias investigativas y explicaron el *modus operandi* en sus trabajos de inquirimiento científico.

El segundo ciclo se efectuó en tres Institutos de Investigación de la UNAM: Investigaciones Históricas, Investigaciones Jurídicas e Investigaciones Sociales, además de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, y el propio INAP. La estrategia pedagógica escogida fue la incorporación de los estudiantes a los trabajos de investigación en curso, en estas instituciones, dentro de temas ligados a la Administración Pública, para aprender y dominar los procesos de trabajo investigativo. Para apoyo de las investigaciones, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Archivo General de la Nación y la biblioteca del INAP, brindaron su colaboración mediante la consulta preferencial de sus acervos para los estudiantes del curso.

Al año siguiente se efectuó el Curso de Actualización de Investigación en Administración Pública, cuyas enmiendas curriculares se efectuaron aprovechando la experiencia anterior. El patrón pedagógico y la estructura del pensum se mantuvo básicamente igual, de modo que huelga una exposición al respecto, salvo que se contó con la valiosa colaboración de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

De ambos cursos se obtuvo una experiencia reveladora: primero, que es urgente la conformación de centros de investigación en Administración Pública que, además de sus tareas investigativas, contribuyan a la formación de investigadores mediante experiencias como las narradas, pues difícilmente un investigador puede formarse en aula. Segundo, estos centros pueden ser de gran utilidad para la capacitación práctica de los doctorantes, en la medida en que el doctorado prepara para la investigación original, pero dicha preparación como lo indicamos, no puede efectuarse sino en ambientes adecuados y dentro del trabajo investigativo en sí. El Congreso Universitario, al que nos referimos arriba, hay que recordar, convino sobre la necesidad de una colaboración más estrecha entre los posgrados y los centros de investigación.

CAPÍTULO X

INTERCAMBIO NACIONAL E INTERNACIONAL

1. Relaciones Nacionales	273
2. Relaciones Internacionales	274

CAPÍTULO X

INTERCAMBIO NACIONAL E INTERNACIONAL

La enseñanza profesional de la Administración Pública en México es el doble producto de sus tradiciones, que se remontan a principios de siglo, y del influjo del pensamiento y la experiencia mundiales que son propios de las comunicaciones de nuestro tiempo. En buena medida, el hecho de que en nuestro país la enseñanza de la Administración Pública se imparta preferentemente en escuelas y facultades adecuadas es una muestra del desarrollo interno de la disciplina y la apertura a los progresos mundiales en la materia, ahora en expansión. Las relaciones interinstitucionales, internas y externas, son uno de los estímulos más poderosos para el fortalecimiento y mejoramiento en la formación de administradores públicos.

1. Relaciones Nacionales

Internamente la enseñanza profesional de administradores públicos está siendo objeto de más de una veintena de instituciones de educación superior, las cuales están organizadas en la Asociación de Escuelas, Facultades y Centros de Administración Pública. Las reuniones periódicas que congregan a los asociados, han sido un foro de intercambio de experiencias, como hemos podido constatar páginas atrás. La Asociación, sin embargo, es aún muy joven y falta tiempo para que con mayor solidez pueda conseguir que las recomendaciones que formula sean atendidas como medidas adecuadas y pertinentes para la carrera en Administración Pública, por parte de las instituciones educativas.

Estas últimas han ejercido su autonomía constitutiva sin límites, como es inherente al orden universitario. Pero hay otras instituciones que tienen facultades formales que les autorizan a vigilar el ejercicio profesional, como función primordial, tales como los colegios de profesionales, y en este sentido el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública se esfuerza por hacerse escuchar en beneficio de la formación de administradores públicos. Actualmente congrega a una gran cantidad de egresados de las diversas escuelas y facultades,

públicas y privadas, y deberá coadyuvar al fortalecimiento del ejercicio profesional de la Administración Pública. En las entidades federativas existen secciones del Colegio formadas por egresados de la especialidad que mucho pueden hacer para apoyar a las escuelas de la localidad para el mejoramiento de la enseñanza de la Administración Pública.

El Instituto Nacional de Administración Pública, que recientemente cumplió 40 años de vida, es uno de los pilares más valiosos de la enseñanza de la Administración Pública desde el ángulo del perfeccionamiento y la actualización, y ha venido fungiendo como centro de congregación de esfuerzos a favor del trabajo conjunto en la materia. La mayoría de las entidades federativas cuentan con institutos de Administración Pública, con carácter autónomo, que guardan una estrecha colaboración con el INAP, y cuyas actividades fortalecen la preparación de administradores públicos en sus localidades respectivas. El INAP es la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

El INAP y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por su antigüedad y abolengo académico, constituyen los espacios de colaboración más fructíferos para las escuelas de menor edad y desenvolvimiento, y con frecuencia requieren la colaboración de uno o de los dos para la realización de sus proyectos. Qué más natural, que se haya celebrado un Convenio de Colaboración Científica, Académica y Cultural, signado entre el INAP y la UNAM, para fundamentar y estrechar sus actividades. No debemos soslayar otro convenio entre el INAP y el Fondo de Cultura Económica que sustentó hace algunos años la co-edición de obras de interés mutuo y que ha venido a fortalecer la sección de Administración Pública del segundo.

2. Relaciones Internacionales

En el espacio de colaboraciones internacionales, la vida académica gira en torno principalmente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas -activo desde 1930- con sede en Bruselas, Bélgica. Sus congresos bienales y sus frecuentes encuentros son motivo de nutridos intercambios internacionales, que se traducen normalmente en colaboraciones de diversa índole. Como lo hicimos saber, el INAP es su sección mexicana, además de que la FCPS y el Colegio

Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública son miembros colectivos del mismo.

Menos antigua, pero muy activa y principal, la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública -fundada en 1940- congrega a los académicos estadounidenses más distinguidos y es la Institución que edita a una de las revistas más consultadas mundialmente: **Public Administration Review**. El Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña -establecido en 1922- es la congregación académica más añeja en su género y un precursor del INAP de España y el INAP de México. Con estos y otros organismos nacionales e internacionales, las escuelas e instituciones de enseñanza de México pueden obtener relaciones de colaboración que repercutirían de manera muy favorable.

Aún más próximas a los problemas de la Administración Pública de la región, los países de América Latina han contado con reuniones y mecanismos de colaboración que han rendido buenos dividendos, principalmente con la creación de instituciones académicas multinacionales. La primera experiencia la constituye la Escuela Centroamericana de Administración Pública -cuyo establecimiento se remonta a 1954-, con sede en San José, Costa Rica y que sirve a los países del Istmo centroamericano. Posteriormente se transformó en el hoy Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Un esfuerzo más comprensivo lo constituye la integración de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) -una Asociación Internacional Civil carente de fines de lucro, según reza el artículo primero de sus estatutos-, que congregó a una mayor cantidad de países a partir de la década de los setenta. "La Asociación Latinoamericana de Administración Pública tiene como objetivo: propender al progreso de las ciencias administrativas, en particular en el campo de la Administración Pública; servir de grupo de consulta a organismos internacionales; mantener un sistema expedito de intercambio de publicaciones y experiencias; actuar de instrumento de difusión y aplicación de nuevas técnicas, y operar como organismo para la coordinación de las actividades desarrolladas en los diferentes centros e instituciones de América Latina que se preocupan de esta materia".¹⁰⁶ Así, para cumplir estos fines, la ALAP convoca a reuniones y seminarios, sirve como centro de consultoría y

¹⁰⁶ "Estatutos de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública". México, 1982.

promueve seminarios de capacitación. Está integrada por secciones nacionales, miembros individuales, miembros institucionales, afiliados y miembros honorarios. Las potencialidades de la ALAP como foco de irradiación de la cultura administrativa es patente y México, como uno de sus miembros, debe aprovechar esta condición.

Una muestra de estas posibilidades de intercambio está resumida en el Compromiso de Bogotá, de septiembre de 1973, que resultó del Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública efectuado en Bogotá, Colombia, y entre cuyos participantes se hallaban representantes de México. Dentro de este importante foro, auspiciado por la Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá, se ratificó la confianza depositada en la ALAP para formar ejecutivos de la Administración Pública actuando como asesor y coordinador. Tres de sus trece trascendentales recomendaciones, se refieren a la enseñanza y formación de administradores públicos: a) la incorporación a los currícula universitarios de asignaturas sobre la integración latinoamericana; b) establecimiento de lazos de colaboración y coordinación entre los países en lo relativo a la formación de planes de estudio de las carreras en Administración Pública; c) el papel de la ALAP como mecanismo de coordinación para la definición de criterios comunes y equivalencias para capacitación del personal ejecutivo. Una recomendación igualmente trascendental, fue la de fortalecer los trabajos de integración del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.¹⁰⁷

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es el tercer eslabón de un notable esfuerzo internacional a favor del mejoramiento de la Administración Pública en nuestros países, mediante una estrategia regional que dio inicio en 1969 con la creación del Centro Africano de Administración para el Desarrollo y que prosiguió al año siguiente con la fundación del Centro Asiático de Administración para el Desarrollo. El CLAD, fundado por Venezuela, Perú y México en junio 30 de 1972, nació en una atmósfera favorable para el mejoramiento de la Administración Pública que, como se manifiesta en el considerando, "exige la

¹⁰⁷ "Compromiso de Bogotá" de septiembre 14 de 1973. Bernardo Kliksberg y Pedro José Madrid. **Aportes para una administración pública latinoamericana**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1975. pp. 9-13.

utilización creciente de teorías, doctrinas y técnicas interdisciplinarias en los campos de las ciencias políticas, económicas y jurídicas, de la sociología general y de la evolución histórica de la región" (...) y "que es preciso, sin embargo, institucionalizar un centro intergubernamental que ostente la representación de esos programas y supervise la elaboración de esos productos".¹⁰⁸

La idea primordial que originó al CLAD, fue la realización de programas de cooperación internacional en las materias de mejoramiento de la Administración Pública en la región. En contraste a la ALAP, el CLAD es un organismo intergubernamental cuyos objetivos son los siguientes: a) realizar programas de cooperación internacional relacionados con el desarrollo y mejoramiento de la Administración Pública; b) fungir como foro de intercambio de experiencias y conocimientos; c) efectuar y patrocinar investigaciones administrativas en la región; d) proporcionar asesoría y adiestramiento al través de la asistencia técnica, y la organización de conferencias, seminarios y congresos; e) coadyuvar a la transferencia horizontal de tecnologías administrativas entre sus miembros; f) intercambiar información, editar y difundir publicaciones científicas y técnicas sobre la Administración Pública.

La labor del CLAD ha sido muy satisfactoria para sus miembros y ciertamente ha dado frutos de consideración, como la Red Latinoamericana de Información, ya en pleno funcionamiento, y la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP). Sería difícil aquí relacionar la gran labor de esta institución, pero de ningún modo podemos omitir mencionar obras tan relevantes como el premio latinoamericano que otorga anualmente, su valioso **Boletín de Resúmenes** que se ha vuelto indispensable para los lectores interesados en el desarrollo de la Administración Pública universal y la edición de **Selección de Documentos Clave**, que es índice de nivel de actualización del estado del arte y la Ciencia de la Administración Pública.

¹⁰⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Estatutos**. México. 1980.

Uno de los productos más fructuosos de la labor del CLAD es la RIGEP.¹⁰⁹ La RIGEP surgió en el invierno de 1989-1990, luego de tres reuniones de 43 directores de programas de formación e investigación en Administración Pública, en los países iberoamericanos. Uno de los productos más significativos, y que tuvo un papel altamente estimulante, fue la preparación de diagnósticos sobre la formación de gerentes públicos en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú, que nutrió de insumos informativos para las subsecuentes actividades de la Red. Han sido constituidas Redes nacionales y se han realizado reuniones internacionales de expertos sobre métodos de enseñanza y modernización curricular. Debemos mencionar especialmente la reunión de Santafé de Bogotá, de octubre de 1991, en la cual se delinearon las recomendaciones de modernización curricular en los países integrantes de la RIGEP, así como un posterior periplo del autor de esta obra, que por comisión confiada por la Red visitó diez países de la Región para estimular la adopción de aquellas recomendaciones, sugerir innovaciones pedagógicas y promover el uso de la red informativa del CLAD.

Hay que destacar que la Red, además de otras actividades, emprendió un importante esfuerzo para patrocinar el perfeccionamiento profesional en gerencia pública, especialmente en el campo de las políticas públicas y la gerencia social, y auspiciar la elaboración de material didáctico de uso general en las instituciones que la integran. Además, para incentivar el desarrollo de la investigación en Administración Pública, ha promovido un concurso iberoamericano que en su primera edición (1991) había dado como saldo el apoyo económico a 15 proyectos.

La RIGEP es un centro de convergencia informativa de sus miembros, un mecanismo de promoción de sus actividades, una instancia de fomento de sus proyectos y un mecanismo de relacionamiento entre el sector público y las instituciones educativas. En la actualidad está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España,

¹⁰⁹ **Red Iberoamérica de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública.** Caracas, Venezuela. 1992. 6. p.

Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Un mundo cada vez más interdependiente y relacionado, exige la colaboración internacional como mecanismo de progreso, un mundo en el que la Administración Pública, contando con esta Red magnífica de instituciones, programas y actividades, reclama una colaboración más intensa de la que se obtendrán frutos de gran valor.

CONCLUSIONES

Después de haber examinado los diferentes aspectos que comprende la enseñanza profesional de la Administración Pública, con miras a la formación de recursos gerenciales para el sector público, ha llegado el momento de hacer una glosa sobre la identificación de las principales tendencias relativas a los deficitarios curriculares detectables con respecto a dicha formación, así como la exposición de nuestras opiniones sobre los medios de efectuar el mejoramiento y la modernización de los currícula. Esta labor final la realizaremos en tres partes: en la primera y la segunda se resumen los deficitarios detectables en los pensum y se analizan medidas para su mejoramiento; en la tercera se proponen las líneas de desarrollo de la formación de recursos gerenciales para el sector público en México, con base en una reforma en el empleo gubernamental.

I

El análisis precedente ha significado un ejercicio de diagnóstico y pronóstico de los pensa estudiados, de la organización académico-administrativa que los envuelve, del régimen curricular establecido y de otros aspectos. A preguntas planteadas se han propuesto algunas respuestas, pero aquí debemos recuperar unas y otras para ejercitar un esfuerzo de síntesis que pueda luego traducirse en conclusiones.

Es evidente que la formación profesional de administradores públicos sigue estrategias curriculares tan diversas, que la identificación de factores comunes para definir a la carrera en Administración Pública se traduce en un trabajo de construcción curricular y epistemológica. La trilogía de títulos profesionales, la triada de tradiciones intelectuales, el papel de los prototipos curriculares, y de los tipos y planes de estudios atípicos, así como los regímenes cronológicos, la agrupación de materias, el número de cursos, la longitud temporal de los planes de estudio, la organización de los currícula con troncos comunes o sin ellos, o con terminales opcionales o sin ellas; la ubicación curricular de las ciencias sociales, de la contaduría o de la administración privada, la seriación de los cursos, el número de materias totales, la cuantía de las asignaturas de Administración Pública y la bibliografía utilizada, constituyen todos ellos un mapa curricular con tantos y tan grandes contrastes, que es difícil entender que se trata de una sola

especialidad universitaria. Estos contrastes, que dentro de un continuo curricular muestran agudas variaciones de un extremo a otro, representan al mismo tiempo una diversidad de capacidades efectivas para formar a un administrador público. Tal como lo hemos podido visualizar, la viabilidad para la formación del administrador público necesario, responde a condiciones que merecen ser recordadas.

Donde existe una carrera bajo el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), y/o la carrera se imparte en una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales o muy emparentada a ésta, la formación del administrador público necesario se desenvuelve al través de planes de estudios mejor diseñados y organizados. Ocurre de tal modo por una adecuada dosificación de insumos formativos de comprensión y construcción del conocimiento, una conveniente dotación de aquellos insumos relativos a la configuración y aplicación de tecnología, y de otros más, relacionados con los ámbitos de desempeño profesional. Los insumos incumbentes a las humanidades y la contextualización nacional e internacional son también más nutridos y su papel en el plan de estudios más conveniente. En este tipo de planteles la enseñanza de la Administración Pública suele tener una proporción variable, pero en lo general es suficiente para discernir el perfil de la práctica profesional y el nivel de complejidad de desempeño esperable. En estos establecimientos de enseñanza de la Administración Pública es patente la compatibilidad entre *focus* y *locus*, entre enfoque y lugar.

En los establecimientos educativos donde es vigente el título de Licenciado en Administración Pública, hay una ligera propensión a enfatizar los aspectos instrumentales de la formación y disminuir los insumos sociales y politológicos, cuando tienen como propósito único la carrera en Administración Pública o ésta comparte el espacio curricular y académico-administrativo con otras de carácter social o político, o económico y jurídico. Estos establecimientos suelen ser escuelas de Administración Pública o institutos de Ciencias Sociales, de Relaciones Internacionales o Institutos Políticos o Jurídicos. Sin embargo, la incorporación de asignaturas politológicas es suficiente para perfilar una formación correspondiente al título profesional mencionado. Aquí es visible una tendencia a acentuar el *focus* por encima del *locus*.

Hay títulos de Licenciado en Administración Pública ofrecidos por facultades de Comercio y Administración, y por escuelas de Administración con proyección generalista, en los cuales es usual que los pensum estén caracterizados por los factores siguientes: yuxtaposición entre las asignaturas de ciencias políticas y sociales, y Administración Pública, con aquellas otras provenientes de la contaduría y la administración privada. Esta yuxtaposición se intenta resolver, fallidamente, por medio de un régimen semestral de nueve o diez semestres y con un número de asignaturas que puede sumar hasta 60 cursos, cuya estrategia formativa se otorga a las materias contables y privado-administrativas, y la informativa a las asignaturas politológicas, sociológicas y publi-administrativas. Este tipo de planteles están muy alejados de la viabilidad de formar a un administrador público, y más aún de preparar al administrador público necesario. En sus pensum es inherente la completa disociación entre el *locus* y el *focus*.

En la medida en que el título profesional representa un factor de sesgo curricular, sería deseable que los planteles agrupados en la Asociación de Facultades, Escuelas y Centros de Administración Pública, cuyos establecimientos también forman parte de la ANUIES y sus graduados integran el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, convoquen a un acuerdo nacional sobre la unificación del título profesional. Tal idea ha estado permanentemente presente en las reuniones de este último. Pero la virtual unificación en un título no constituye la causa, sino el efecto; es el corolario cuya fuente es la transformación de los planes de estudio para hacerlos compatibles entre sí y representantes fieles de una única profesión en Administración Pública. La revisión curricular debe comprender la configuración del plan de estudios adoptado, planteándose su análisis a partir de su principio mismo, pues dicho plan no debe tener sino por finalidad formar al administrador público, y este propósito debe estar por encima de cualquier otro. Esta revisión debe incluir aspectos medulares, tales como la configuración total del currícula y en particular considerar los siguientes puntos:

1) La asociación curricular con otras carreras dentro del mismo plantel, especialmente con relación al tronco común, las terminales optativas y las asignaturas comunes. Recientemente, en contraste a tres décadas atrás, la función del tronco común ha perdido significación como factor integrativo de una tradición intelectual o de unidad de un establecimiento educativo. Su otra papel de cordón umbilical curricular ya no tiene sentido por el desarrollo especializado

de las carreras; ya no es necesario su puesto de unificación temática para dar identidad a un plantel. Tampoco es útil ya la función de la sociología, la politología y la economía como pre-requisito de la enseñanza de la Administración Pública, y por extensión, tampoco lo es la organización fundamentalista que han tenido en el tronco común. Sí lo es, en cambio su enseñanza paralela considerada como indispensable y como nutriente de la formación del administrador público necesario, como fuente de los insumos curriculares igualmente necesarios.

Menos utilidad tiene el tronco común en facultades de Contaduría y de Administración, pues su papel no ha sido otro que provocar un confinamiento de la enseñanza de la Administración Pública dentro de la contabilidad y la administración privada. Antes bien, no sólo debe prescindirse de este tronco, sino incluso transcederse hacia una completa disociación curricular con ambas disciplinas y facilitar un desenvolvimiento independiente de la especialidad. Esta opinión puede ser pensada como sensiblemente temeraria dentro de estos establecimientos, pero no hay opción alternativa si se pretende, como es de suponerse, que el objeto del plan de estudios de la carrera no sea otro que el formar administradores públicos. En esta investigación se ha podido comprobar cómo en esas facultades la viabilidad para formar a este profesional es la más alejada, no sólo del administrador público necesario, sino del administrador público mínimamente preparado como tal.

2) Consideraciones similares ofrecen las opciones terminales en Ciencia Política y en Administración Pública, cuya tendencia es la super-especialización en ambos campos. Hemos hecho notar que el sistema educativo nacional es muy generoso en niveles de enseñanza y profesionalización, así como en modalidades, en libertades y en opciones académicas. Las concentraciones opcionales sesgan el sentido que un plan de estudios en Administración Pública debe ofrecer: una formación integral, cuando en realidad la profundización del conocimiento debe ser buscada en el nivel de especialización. Uno de los deficitarios más sensibles que se pueden percibir radica en esta pérdida de insumos formativos básicos, que son sustraídos a favor de una super-especialización terminal-opcional, que no corresponde a la educación en el nivel de licenciatura.

El tronco común y las opciones terminales son causas directas de sensibles deficiencias curriculares, tales como la demasia de materias para compensar la

yuxtaposición de dos formaciones profesionales, el sesgo hacia carreras emparentadas, la pérdida de perfil profesional y otras más sobre las que hemos abundado en este trabajo.

3) Otro deficitario prominente es la ausencia de unidad de criterio interinstitucional para definir la agrupación y seriación de materias, y su número y disposición cronológica. Esto es en gran parte el efecto de los problemas antes consignados. Por lo tanto, en primer lugar se puede inquirir sobre cuál debe ser la longitud cronológica de la carrera en Administración Pública: ocho ó 10 semestres, y cuántas materias debe comprender esta longitud. Hay planteles que ofrecen la opción de ocho semestres de 32 materias, en tanto que otros brindan también ocho semestres pero de 60 materias; es decir, casi el doble de cursos. Cuál opción es la más razonable, se puede volver a preguntar. Asimismo, hay escuelas que se inclinan por nueve semestres de 39 materias, en tanto que otras, con los mismos nueve semestres, imparten 42 asignaturas, y unas más con pensum de 10 semestres cuentan con 53 cursos; y otras con nueve semestres también disponen de 53 asignaturas.

Esta confusión de tiempo y número, requiere de un acuerdo entre las instituciones que imparten la carrera de Administración Pública, acuerdo que debe convenir en el número de asignaturas óptimo para la formación del especialista, tanto mínimas como máximas, y sobre la longitud deseable del régimen cronológico. Creemos que ocho semestres son de suyo insuficientes, que se requiere cuando menos de uno o dos más, y que el número total de asignaturas no sea menor de 40 ni mayor de 50, en el entendido que la hora-semana-mes deberá ser de cuatro horas.

Tampoco es soslayable la falta de criterio de agrupación temática y cronológica de asignaturas, porque la función de los insumos formativos es diferente. Estos insumos no deben agruparse en tal o cual semestre, sino distribuirse de modo que su papel formativo se desenvuelva con la mayor eficiencia curricular. Las asignaturas relativas a la comprensión y construcción del conocimiento deben, en nuestro entender, jugar una función fundamental y estar situadas primordialmente al principio del pensum, pero repartirse a lo largo de éste a modo de columna vertebral. Es importante que una asignatura fundamental, como teoría de la administración pública, sea impartida desde el primer semestre

por su carácter introductorio y formativo para los alumnos de la carrera. La distribución y proporción de los insumos formativos es estratégica para la preparación del especialista, porque la agrupación reparte y dosifica la enseñanza según objetivos, seriación y tiempo que se ha planteado en el pensum, los cursos y los temas de los programas de estudio.

Una insuficiencia manifiesta consiste en el número reducido de materias relativas propiamente a la Administración Pública, problema insoslayable a pesar del carácter deseable de la multidisciplinariedad de la enseñanza profesional. Tiene su fundamento, según lo hemos podido apreciar, en la renuencia de brindar pleno reconocimiento de la Administración Pública como ciencia social, y aun como ciencia, así como a la ignorancia sobre su añeja tradición como campo del cultivo científico y académico. Similar desconocimiento es perceptible en el desarrollo de tecnologías propiamente gubernamentales, que repercuten en la adopción de otras importadas de disciplinas diversas; y que se extiende igualmente al soslayo de la Administración Pública comparada, al carácter estatal de la Administración gubernamental y a los progresos de la modernización administrativa. Incluso temas tan entrañadamente ligados a la especialidad, como el estudio de las organizaciones y la burocracia, se imparten como apartados de las materias de sociología o psicología social.

La investigación y la formación de posgrado deben ofrecer nuevos campos del saber susceptibles de organizarse en asignaturas y ampliar el número de las materias de la especialidad, que en ninguno de los currícula llega siquiera al 50% del total. Es recomendable que futuros pensum contengan cuando menos este 50%, pues los cursos de Administración Pública son los que precisamente fundamentan el perfil profesional, determinan la práctica del futuro profesional y viabilizan el comportamiento complejo esperable en su desempeño como especialista. Un poco más adelante nos referimos a estos insumos.

Sin embargo, todas estas apreciaciones se refieren a una reforma curricular tendiente a fortalecer la formación profesional de un administrador público, todavía instruido para ingresar a un empleo concebido como mercado libre, con el propósito de prepararlo para ingresar a un servicio público que hasta hace poco se había beneficiado de un Estado benefactor hiperactivo, que está siendo reformado de raíz. Por consiguiente, para atender los actuales momentos de

cambio, otras recomendaciones más trascendentales deben ser propuestas para poner a la profesión en Administración Pública en aptitud de servir a un Estado en transformación cuyas características, entre otras, muestran el estrechamiento de la oferta de empleo público.

Tal como fueron diseñados los pensum de la carrera en Administración Pública en las décadas 1960-1980, obedeció a un tipo de desempeño del Estado que ha variado significativamente en la actualidad. En todos ellos se concibe a la Administración Pública en el más alto sentido del término: la Administración del Estado-nación, encarnada en una variedad de dependencias centralizadas y entidades "paraestatales". Los establecimientos educativos del Distrito Federal y del área metropolitana de la Ciudad de México, así como los de las entidades federativas, formularon sus diferentes planes de estudio para atender una difusa demanda de administradores públicos capacitados para una Administración propiamente Pública y esto se puede corroborar en los currícula de los planteles aquí considerados. Las causas son sabidas: las peculiaridades de un régimen federal profundamente sesgado de su sentido constitucional, víctima de la hipertrofia centralizadora y del sobredesarrollo de un régimen presidencial; en fin, sometido a condiciones históricas que reclamaron a un Ejecutivo federal cada vez más fuerte y cada vez más activo. La vida nacional se agolpó, al mismo tiempo, en la Ciudad de México y en las dependencias del Gobierno de la República.

La situación está cambiando; gradualmente aquél magnificado Gobierno nacional se restringe en su estructura y sus funciones, suprime órganos, organismos y políticas, o los fusiona. Al mismo tiempo liquida entidades "paraestatales", las extingue o las enajena. Todo el gobierno nacional se contrae, y con él también el empleo público, y el significado del Estado de bienestar es sometido a una crítica radical. El concepto mismo de lo público pierde su otrora prestigio de viabilidad nacional y, como contraparte, lo privado es esgrimido como una alternativa eficaz, no sólo para resolver los problemas económicos causados por el Estado benefactor, sino también para redefinir el perfil de una nación que ahora entrega su confianza a los particulares. Ante la pérdida no únicamente de valor social, sino también de utilidad nacional, ¿lo público puede sustentar a una carrera precisamente de Administración Pública?. Ante un valor socialmente superior, como lo privado, ¿una carrera como ésta es socialmente útil y

necesaria?. La respuesta a estas preguntas es obvia: no. No sin cambios sustanciales que la hagan socialmente útil y necesaria.

El valor nacional superior de lo privado no puede interpretarse como una pérdida de valor nacional de lo público, porque ni los países más avanzados en la privatización -como Gran Bretaña- han desmantelado lo público, puesto que lo público no puede desaparecer, es inherente a la modernidad. Más bien debe ocurrir una definición más precisa de su significado, ante el significado de lo privado. Debe surgir una sana convivencia donde lo colectivo y lo individual se relacionan e intercambian, donde cada cual asume tareas que le son propias. En estos países, como en algunos otros, tampoco han desaparecido las carreras administrativas, ni los servidores públicos, ni los establecimientos universitarios, ni los profesionales que nutren el empleo público; antes bien, se han perfeccionado.

En México, la proclama a favor de la privatización ha puesto fin a un mito que había perdurado por tres décadas: que la Administración Pública y la administración privada obedecen a los mismos principios, que comparten idénticas tecnologías, que sus respectivos egresados son intercambiables dentro del sector público. La Administración Pública se haya desprestigiada, parte como verdad, parte como mentira, y ya no constituye un estímulo laboral para los administradores privados. Dicen los críticos que aquélla, por su hipertrofia, magnitud y desorganización, ha sido causa de muchos de los males del país. ¿Cómo pues, un administrador privado podrá seguir colaborando en un ámbito tan deficiente?. Tan no son intercambiables los egresados de carreras diversas, que hoy en día lo privado se alza como alternativa de lo público y las escuelas de administración de empresas pueden, por fin, una vez que lo privado tiene un valor social predominante, dedicar a sus estudiantes a nutrir un espacio nuevo y reconocido que les es propio, y que está expandiendo la privatización.

Las escuelas de Administración Pública, por su parte, ahora podrán ser socialmente útiles y tendrán ante sí el desafío de prestigiar a un sector público decaído. Estas instituciones tendrán que transformar sus planes de estudio de manera profunda. Sin dejar de tener como referente fundamental a la administración de la República, podrán atender las condiciones locales. Las escuelas de la zona metropolitana de la Ciudad de México son susceptibles de

transformarse, para preparar administradores para una de la metrópolis más grandes y pobladas del mundo, pero sin duda con los problemas más difíciles y complejos. En el fondo, los cursos universitarios no son sino planteamientos de problemas que se razonan y sistematizan. Esta magna urbe tiene todo un abanico que pone a disposición de las escuelas de Administración Pública: aglomeración demográfica, insuficiencia de transporte, contaminación ambiental, deficiencia habitacional, delincuencia, pérdida de sentido de civilidad y otros muchos que huelgan mención. No hay especialistas en administración del Distrito Federal, ni de sus delegaciones políticas ni de sus empresas públicas.

Los establecimientos de provincia tampoco están mal dotados de problemas a resolver, precisamente como contraparte de los problemas de la Ciudad de México: despoblación rural, desplome de la producción agrícola y pecuaria, entre otros más. Pero en algunas entidades ya se sufre de sobre población citadina, junto con la proliferación de poblados de menos de mil habitantes. Las carreras de Administración Pública en provincia pueden nutrir sus planes de estudio con estos problemas a resolver, añadiendo temas propios a la administración estatal y municipal. Tampoco se estudia a las empresas estatales locales y municipales, que existen en muchas entidades federativas, las cuales, además de ser susceptibles de convertirse en cursos universitarios, pueden ser fuente de empleo. No podemos soslayar el programa de desconcentración del Gobierno federal cuyos avances más perceptibles son los de la educación y la salud, también fuentes futuras de empleo y de estudio académico.

En suma: los pensamientos del área metropolitana de la Ciudad de México podrán reencauzarse hacia una Administración Pública retraída y hacia un Gobierno citadino que no cuenta a la fecha con especialistas, en tanto que en provincia el gobierno estatal, el municipal y sus empresas públicas, podrán ser parte integrante de los nuevos insumos formativos. Asimismo, las relaciones entre el Gobierno de la República y sus partes, los estados, y sus células políticas: los municipios, inspiran vínculos intergubernamentales tampoco incluidos en los planes de estudio. En el Distrito Federal hay representaciones de los estados, y en éstos existen una multitud de oficinas federales, también fuente de problematización curricular y de empleo para especialistas en Administración Pública. No debemos olvidar novísimas e interesantes fórmulas, como la aplicada en el estado de Guerrero, donde una variedad de instituciones se han convertido en corporaciones públicas

de interés social, en las cuales campesinos, cooperativistas y ejidatarios están participando con capital y trabajo. Estas empresas, nuevas como son, no tienen administradores especializados que las universidades de provincia pueden formar.

Hay que hacer énfasis en que las facultades y escuelas de provincia no deben necesariamente convertirse únicamente en planteles de enseñanza de administración estatal y municipal, ni las de la Capital de la República transformarse en escuelas de preparación de administradores citadinos. No es necesario. Basta que se introduzcan las alteraciones curriculares mencionadas, nada más. La carrera deberá seguir siendo de Administración Pública, responder a los requerimientos de un Estado nacional, lo mismo que a las necesidades de los estados y los municipios, de conformidad con la ubicación y vocación local de los planteles.

II

En sus currícula habrán de incorporarse los progresos intelectuales, disciplinarios, tecnológicos y profesionales, tanto del mundo como del país, e introducir en ellos problemas de interés igualmente nacional e internacional.

Enunciemos algunos que juzgamos de máxima relevancia:

PROTECCIÓN CIVIL. Las catástrofes naturales, ante las cuales el país ha mostrado una enorme debilidad e incapacidad de respuesta organizada, constituyen un campo de estudio, investigación y enseñanza, que debe interesar a los planteles de Administración Pública. Hasta hace poco la Administración federal no contaba con organismos para prevenir y mitigar los efectos de estas catástrofes, pero ahora tiene al Sistema Nacional de Protección Civil, que enmarca a tres instituciones federales: Dirección General de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres y Consejo Nacional de Protección Civil. El Distrito Federal y las entidades federativas ya han organizado sus unidades locales de protección civil.

Las fórmulas de organización civil, tanto para prevención de desastres, como para su mitigación, reclaman nuevas tecnologías de movilización que pueden

ofrecer los expertos precisamente en organización: los administradores públicos, que al efecto pueden prepararse en las universidades. La posibilidad de contar con administradores públicos expertos es real, como lo demuestra un trabajo presentado como tesis de Maestría en Ciencia Política en la UNAM y que se hizo merecedor posteriormente del Premio de Administración Pública que otorga el INAP.¹¹⁰ En buena medida, los expertos en prevención de desastres pueden desenvolver su temario como procedimientos de política pública.

POLÍTICA PÚBLICA. Este campo de problemas muy socorrido dentro de los ámbitos de la academia contemporánea, es de suyo un espacio de desarrollo también para la Administración Pública. De hecho, en sus remotos orígenes era el inicio primigenio de las ciencias de la administración en el Estado absolutista, cuyo centro dilecto era la policía (antaño *politeia* entre los griegos y *politia* entre los romanos) y cuyos profesantes la definían como aquellas actividades del Estado destinadas a acrecentar su poder y expandir sus fuerzas interiores. La policía era una actividad del Estado dedicada a incrementar su poderío político y económico, y sentar bases para el bienestar. Actualmente transfigurada en *public policy* (literalmente "policía pública"), esta tecnología de Gobierno constituye un espacio de desarrollo recientemente incluido en los currícula de Administración Pública. Aunque pensamos que su nivel educativo adecuado es la especialización y la maestría, cuando menos algunos cursos deben destinarse a su estudio en la licenciatura.¹¹¹

GERENCIA PÚBLICA. México vive una honda crisis que comparte con toda América Latina. Uno de sus aspectos más notorios es la descalificación del Estado como ente capaz de conducir los destinos nacionales, más aún cuando los rezagos sociales y la "deuda social" con los pueblos latinoamericanos se ahonda, y se acrecienta. A todo esto debemos agregar el factor de complejización creciente de las circunstancias del presente y la demanda en aumento por la

¹¹⁰ Se trata del trabajo titulado: **Seguridad civil y participación ciudadana**, preparado por Mario Garza Salinas. Fue premiado en la versión 1989 del mencionado galardón y publicado en 1991 por el propio INAP.

¹¹¹ La enseñanza de la política pública tiende a extenderse muy vigorosamente en México en niveles de diplomado y maestría, tal como lo constatamos en otra parte de esta investigación.

democratización. Su papel conductor es indelegable e inalienable, incluso ante los programas más exitosos de privatización de la Administración Pública, y por lo tanto debe ser apto de incrementar su capacidad de gestión en una época de intensificación de la complejidad de los problemas sociales. Como alternativa, ha sido propuesta la formación de directores o gerentes públicos formados especialmente para enfrentar un nuevo estado de cosas, así como extender estas capacidades de quienes ejercen la política y gobernan los destinos de los países de esta parte del continente americano.¹¹² La dirección o gerencia pública significa una opción curricular muy atractiva cuyo rasgo principal es la capacidad de dirigir en situaciones de complejidad, revisando los viejos modelos racionalistas de toma de decisiones.

Los beneficios curriculares están a la vista con la incorporación de esta nueva percepción de la Administración Pública, que la dignifica y la propone como una alternativa a la privatización.

DERECHOS HUMANOS. En la actualidad, la expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del orbe. Una de sus manifestaciones más prístina, es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Como ejemplo, hay que destacar el requisito de la Comunidad Europea a los países aspirantes a ingresar a ella, de estar regidos por gobiernos ajenos a la dictadura y la violación de los derechos humanos. En México fue creada una Dirección General de Derechos Humanos, que ha sido sustituida por la Comisión Nacional de los mismos y que está inspirando la formación de organismos similares en las entidades federativas. Una institución de este género ya existía en Aguascalientes y posteriormente el

¹¹² Uno de los cultivadores de este nuevo espacio del saber es Bernardo Kliksberg, quien ha escrito los siguientes trabajos: **Gerencia pública y democracia** (Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil. 1989). **Dilemas en la formación de directivos públicos** (Caracas, CLAD. 1990. "Gerencia social: una revisión de la situación". Madrid, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Versión en español. Vol. 56, núm. 4. pp. 191-216). **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre** (Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1989). En México un primer trabajo sobre este campo ha sido preparado por Ricardo Uvalle: "Objetivo y alcance de la gerencia pública". Toluca, **Revista del IAPEM**. Núm. 9. Enero-marzo, 1991. pp. 85-116.

Estado de Guerrero creó otra con finalidades más amplias y diversificadas, y ahora se han multiplicado por todo el país.

Instituciones como éstas, dentro de una atmósfera a favor del respeto de los derechos humanos, fortalece una visión política de la carrera en Administración Pública, que tiende a desempeñarse en un espacio social cada vez más politizado y participante.

CIVISMO. El auge universal de la privatización, con el ascenso axiológico del individualismo, la ganancia y la competitividad, factores que pueden propiciar la desarticulación social, es uno de los sucesos patentes en la actualidad. En los Estados Unidos, la *Conferencia Minnowbrook II*, una congregación académica de los cultivadores y profesantes de la Administración Pública, sirvió de marco a la discusión de las líneas actuales del desenvolvimiento de la disciplina en ese país y sobre los efectos de los cambios mundiales. Unos de los temas relevantes fueron la equidad y la justicia social, que propiciaron una revaluación de la ética, el civismo, la responsabilidad pública y los valores sociales. En varias ponencias se puso el acento en la necesidad de que la Administración Pública desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno. Tópicos clásicos relativos a la democracia, la teoría política y filosofía, han sido recuperados y tienden a un desenvolvimiento muy vigoroso, luego de que fueron relegados por un temario administrativo donde privaron los enfoques aplicados y el pragmatismo.

Los currícula de Administración Pública en los Estados Unidos están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y aspectos de las responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía. No es accidental que en México se propugne por conservar el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, como el más adecuado para representar la esencia de los problemas que atañen a esta profesión, la cual, hay que subrayarlo, está hondamente entrañada en los problemas políticos y los intereses de la sociedad.

PRIVATIZACIÓN, DESREGULACIÓN Y "MAGNITUD" DEL ESTADO. Estos rubros muestran signos prominentes que califican a la condición actual del mundo contemporáneo. La privatización significa una retracción organizativa y funcional de la Administración Pública, la desregulación una perdida de vigencia del derecho positivo a favor del derecho natural y la "magnitud" del Estado una crítica poco fundada a su carácter intervencionista. Los pensum de Administración Pública deben comprender estos temas, no como materias que atañen a la profesión -pues son más propios de la administración privada y la economía-, sino porque representan problemas que definir y estudiar como deficitarios atribuidos al Estado benefactor. Son, asimismo, signos del mundo moderno que harán que los estudiantes de la especialidad puedan comprender las causas de las deficiencias del Estado de bienestar, los modos de su reforma y las repercusiones esperables de los cambios habidos.

Temas como los señalados dentro de los cursos de economía, derecho constitucional y administrativo, y ciencia política, así como en algunas materias de Administración Pública, ayudarán a comprender mejor las categorías tales como la globalización de la economía, integración mundial y diplomacia económica. Destaca el hecho de que sean los Estados Unidos el país que está otorgando nuevamente la trascendencia debida a los problemas políticos, cívicos y constitucionales, que están íntimamente relacionados con la Administración Pública.

Aquí solamente hemos dado un poco de luz sobre las reformas necesarias en los planes de estudio de la especialidad, atentos a las situaciones de cambio hoy imperantes.

III

Todo lo anterior será posible con la voluntad del Gobierno de la República y los gobiernos de los estados y los municipios, así como de las autoridades universitarias y de las agremiaciones profesionales. No cabe duda que una carrera universitaria como la de Administración Pública no puede estar condicionada por un solo factor, como el mercado de trabajo, pero también es indudable que este ingrediente es fundamental, más aún por la situación comentada. Estamos

convencidos de la veracidad con que se han visualizado algunas deficiencias que se le atribuyen a la Administración Pública mexicana y que son motivos positivos y directos de su actual transformación y pérdida de carácter protagónico. Sin embargo, creemos que en buena medida estos deficitarios tienen su causa en la estructura de la propia Administración Pública, y más particularmente en la índole de la administración de personal. México es uno de los países cuya administración de personal es muy rezagada y rigen en ella criterios de configuración propicios al subdesarrollo administrativo. Uno de los rasgos de este atraso lo constituye la no-profesionalización, a pesar de que el Gobierno federal es el empleador más generoso, incluso de las profesiones. La inexistencia de una carrera administrativa, o siquiera de un sistema de empleo, constituyen causas directas de este rezago, de este subdesarrollo administrativo.

El "Milagro Mexicano" posiblemente haya sido uno de los factores que facilitaran la perpetuación de estas deficiencias, pues el crecimiento económico del país y la expansión del bienestar social ocurrieron sin relación directa con la profesionalización de la Administración Pública. La administración de la riqueza resulta ser más fácil, que la administración de la pobreza. Pero ahora las condiciones históricas han variado diametralmente y la crisis económica del país se refleja pesadamente en el déficit fiscal del Estado, y el sucedáneo recorte presupuestal en los más variados renglones del gasto público. Obviamente, uno de los sectores que más directa y rápidamente sufre por una situación tal es la propia Administración Pública, y de ellos sobran ejemplos en la historia de México, y en la historia de otros países, ayer y hoy.

En esta época de restricciones económicas ante las cuales se eleva la exigencia de desempeño, rendimiento y productividad, para hacer más fructuoso el gasto público, se ha sujetado a evaluación a los organismos públicos comprendidos en el presupuesto federal y también a los que son beneficiados por subsidios nacionales. Las evaluaciones han alcanzado a las universidades y estas instituciones se están preparando para responder a la demanda. La educación, la ciencia y la tecnología, así como el trabajo, también ubicado bajo acuerdos de productividad con el sector patronal, ahora se ajustan a los nuevos tiempos. En las entrañas de la categoría "evaluación" yace una más, la de "calidad", que está

siendo especialmente exigida a las instituciones de educación superior y en las cuales descansa primordialmente el fundamento de la modernización.¹¹³

No es posible pensar en el aumento de calidad en la enseñanza universitaria, sin discernir al mismo tiempo en incrementar la calidad en la formación universitaria de administradores públicos y en una mayor calidad en la propia Administración Pública. Y esta mayor calidad en la Administración del Estado no es posible sin hacer uso extensivo de los recursos gerenciales producidos en aquellas instituciones, pero también sin transformar cualitativamente y de fondo a los hombres que administran al país. Los retos de un presente con cambios acelerados y de creciente complejización han rebasado los antiguos criterios de reclutamiento administrativo de mandos medios y superiores de la Administración Pública, pues además del crédito en la fidelidad personal y la lealtad política, se ha hecho imperativo saber administrar profesionalmente. Los criterios de evaluación nacional, por lo tanto, deben ampliarse a la administración de personal, introduciendo en ella el concepto de calidad y sirviendo de tamiz a quienes deben probar ser capaces de administrar, no un negocio personal o familiar, o una firma privada, sino a todo un pueblo.

Un régimen moderno es muy adecuado para introducir en su Administración el criterio de calidad. Sabemos que en 1991 existía un proyecto de servicio civil, modesto, pero un proyecto al fin. Su posibilidad consistiría en formar lo que se conoce como un Cuerpo General Auxiliar, tan útil para ejercitar las tareas administrativas de comunicación, tales como la mecanografía, taquigrafía, computación y manejo de la correspondencia y el archivo, entre otras. Pero un país como México no puede conformarse con un servicio civil con miras tan cortas, de modo que su aspiración debe ser el contar con un Cuerpo General Directivo, un símil a la Administrativa Clase británica o el Servicio Ejecutivo Superior de los

¹¹³ Tal es el sentido otorgado por Michel Crozier a la calidad: "de parte del Estado, la calidad exige antes que nada una inversión en la transformación de las élites, es decir en el reforzamiento de las universidades y de las escuelas superiores". **Estado modesto, Estado moderno.** México, Fondo de Cultura Económica. 1990. Cap. VII.

Estados Unidos.¹¹⁴ Sólo en la carrera administrativa, en estos dos niveles de desempeño profesional, es posible aquilatar en toda su utilidad a la evaluación del rendimiento de los funcionarios públicos, cuyo ingreso debe basarse en el mérito probado, en escolaridad deseable, en promociones sujetas a la calidad de trabajo, en exámenes periódicos y en un régimen de permanencia que garantiza niveles superiores en las labores y en una capacitación continua.

Una de las mejores muestras de estas tendencias es la configuración que adoptó el Instituto Federal Electoral, cuyas funciones son las de organizar las elecciones. Destaca el criterio de profesionalización de los funcionarios electorales que lo integran, para garantizar su imparcialidad política y ofrecer un desempeño eficiente y honrado. Es perfectamente comprensible que bajo la impronta de un régimen político pluripartidista es deseable se instaure la carrera administrativa, como elemento de estabilidad, profesionalización y desempeño.

Possiblemente las condiciones del país aún no viabilicen en breve a la carrera administrativa, sobre todo para la formación de un Cuerpo General Directivo, pero el gradual establecimiento de sectores profesionalizables puede dar pauta a un proyecto de servicio civil trascendental. Ciertos aspectos del servicio público pueden ser seleccionados por su grado de susceptibilidad a la profesionalización y ser organizados bajo ingreso por examen de oposición, y con criterios de experiencia previa en el sector público. Los cargos que integran los sectores elegidos pueden ser enlazados como sistemas promocionales, a modo de carrera

¹¹⁴ Las bondades de la carrera administrativa han sido plenamente demostradas en un trabajo académico que fue galardonado con el Premio de Administración Pública. Es obra de Guillermo Haro Bélchez: **Aportaciones para la reforma de la función pública en México**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. Originalmente, el trabajo sirvió para la obtención del grado de Doctor de Derecho para su autor, en la Universidad de Alcalá de Henares, lo que explica su lugar de edición. Después ha publicado los siguientes trabajos: "El servicio de carrera y los servidores públicos" (**Ensayos sobre la modernidad nacional**. México, Editorial Diana. 1989. pp. 47-82); "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público" (Toluca, Estado de México. **Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**. Año III, núm.8. Abril-Junio, 1990. pp.65-91); y **La función pública en el proceso de modernización nacional** (Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1991).

administrativa, y sujetarse a un escrupuloso estudio y evaluación de viabilidad, que mucho serviría para estructurar al servicio público profesional.

Una administración de personal organizada de tal modo, requerirá de planteles educativos donde se formen profesionales de la Administración Pública que puedan ser fuente de reclutamiento. Las escuelas universitarias de Administración Pública no sólo son las más adecuadas para este fin, sino las únicas viables a corto plazo y en las mejores condiciones posibles. En ellas no se formarán los funcionarios públicos, sino los candidatos a serlo bajo currícula adecuada a los requerimientos del servicio público. Sus egresados podrán tener otros horizontes laborales o dedicarse a lo que su vocación les llame, pero en su mayoría serán los aspirantes idóneos de un servicio público que los requerirá. El criterio de calidad está a la mano, las escuelas de Administración Pública pueden nutrir al Gobierno de la República, y a los de los estados y los municipios, siguiendo los lineamientos de deseabilidad que ellos finquen.

Además de estos planteles, la carrera en Administración Pública tiene a la Asociación Nacional de Escuelas, Facultades y Centros de Administración Pública que agrupa a las instituciones que la imparten; al Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública que congrega a sus profesionales; y una asociación civil que apoya su desarrollo y difusión: el Instituto Nacional de Administración Pública. Los propios profesionales de la especialidad siguen activos y continúan ofreciendo soluciones a los problemas de la Administración Pública, a su enseñanza y a la formación profesional. Se trata de una actividad viva y fructífera, que mucho contribuirá a un país empeñado en cambios profundos, en los cuales la Administración Pública no dejará de ser protagonista principal. Las condiciones para la profesionalización de la Administración Pública están ya suficientemente maduras. Además de las instituciones mencionadas, existen otros ingredientes que en países diversos han dado pauta a la profesionalización: acuerdo fundamental sobre la Administración Pública como ciencia y disciplina universitaria, y su traducción en un lenguaje codificado para la enseñanza por medio de libros de texto, que en el país ya se están preparando; otorgamiento de reconocimientos a los profesantes y practicantes, como el Premio de Administración Pública que otorga el INAP, el Premio Nacional de Estudios Municipales que ofrecía la Secretaría de Gobernación y el Premio a la mejor Tesis Profesional dado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración

Pública. Todo esto contribuye a fortalecer la autoconciencia de la Administración Pública como una actividad humana digna y socialmente útil, como campo de trabajo, como vocación y como profesión.

Los problemas de la carrera en Administración Pública constituyen ya una agenda de gran interés. El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, cuando cumplió 15 años de vida y durante una Asamblea Nacional, ha vuelto a plantear los problemas más importantes que atañen a su agremiación.¹¹⁵

Uno de los trabajos más completos sobre la enseñanza de la Administración Pública fue elaborado por Francisco José Díaz Casillas. Se titula: **Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública** y fue hecho a solicitud del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, bajo cuyo auspicio fue publicado en 1988. Destaca también la **Revista del IAPM** núm. 11 (julio-sep. de 1991), dedicada a los problemas de la carrera, así como los siguientes artículos: Gabriela Cortés Ceballos, "La importancia profesional en el desempeño de la función pública" (Méjico, **Revista de Administración Pública**. Núm. 76. enero-abril, 1990, pp. 125-143). Ricardo Uvalle Berrones, "La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública" (**Revista del IAPM**. Núm. 11. Julio-sep., 1991. pp.55-74). Y del mismo autor, "Nuevas áreas profesionales de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública" (**Revista del IAPM**. Núm. 13. Enero-marzo, 1992. pp.89-101).

A todos los progresos referidos falta únicamente añadir un código de conducta profesional y un marco de evaluación de estándares de desempeño profesional, que sólo son posibles con la vigencia de una carrera administrativa en el sector público. Ya tenemos en México la mayor parte de los ingredientes para la profesionalización de la Administración Pública, aunque falta algo más: sólo dos pasos que se pueden dar, sin que necesariamente sean "dos adelante y uno atrás".

¹¹⁵ Memoria de la Asamblea Nacional y XV Aniversario. 1990.

APÉNDICE

En este Apéndice hemos agrupado los planes de estudios no reproducidos en la investigación, relativos a la carrera de Administración Pública que se imparte en las Universidades de Sonora, UNAM-Acatlán, del Noreste, Baja California Sur, Coahuila, Puebla, Tlaxcala, Baja California, del Occidente y Morelos.

CUADRO 58

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Departamento de Ciencias Sociales/Universidad de Sonora

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 semestres)

Primer Semestre	Segundo Semestre
Matemáticas Metodología de la Investigación Introducción al Estudio del Derecho Ciencia Política I Historia de las Doctrinas Económicas	Estadística I Metodología de la Investigación Social I Teoría Sociológica I Introducción al Pensamiento Administrativo Ciencia Política II Teoría Económica
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Estadística II Metodología de la Investigación Social II Análisis Social, Económico y Político de México I Derecho Administrativo Derecho Constitucional Teoría Sociológica II	Estadística III Metodología de la Investigación Social III Administración Federal, Estatal y Municipal Administración del Sector Público Análisis Social, Económico y Político de México II Teoría de la Administración Pública
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Programación y Computadoras Metodología de la Investigación Social IV Sistema Político Mexicano Finanzas Públicas Organización y Métodos	Psicología Social de las Organizaciones La Administración Pública en México I Partidos Políticos y Grupos de Presión Contabilidad Gubernamental Taller de Investigación I

Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Taller de Investigación Administrativa II La Administración Pública en México II Administración Pública Comparada Sistemas Políticos Comparados Presupuestos Gubernamentales	Taller de Investigación Administrativa III Planificación y Desarrollo Reforma Administrativa Teoría General de Sistemas Sistemas de Información
Noveno Semestre	
Seminario de Tesis Administración de Proyectos Presupuesto por Programas	

FUENTE: Universidad de Sonora. "Licenciado en Administración Pública". Hermosillo. Sin año.

CUADRO 59

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 semestres)

MATERIAS OBLIGATORIAS	
Primer Semestre	Segundo Semestre
Elementos de Matemáticas Teoría Económica I Sociedad y Política del México Actual Introducción a la Sociología Interpretación de la Historia Redacción e Investigación Documental	Elementos de Estadística Teoría Económica II Introducción a la Ciencia Política Introducción al Derecho Introducción a la Epistemología
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Introducción a la Probabilidad Metodología de las Ciencias Sociales Ciencia Política I Derecho Constitucional Teoría de la Administración Pública I	Técnicas de Muestreo Psicología Social Ciencia Política II Derecho Administrativo I Teoría de la Administración Pública II

Quinto Semestre	Sexto Semestre
Matemáticas Aplicadas Política Económica Instituciones Políticas Derecho Administrativo II Proceso Administrativo Público	Investigación de Operaciones Contabilidad y Presupuestos Públicos Teorías del Desarrollo Económico y Social Administración de Recursos Humanos Diseño y Desarrollo de las Organizaciones
OPCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO (o Economía y Finanzas)	
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
La Administración Pública Planificación Económica y Social Contabilidad General Derecho del Trabajo Sociología de la Administración Pública	Sistemas de Información Planificación Regional Presupuesto por Programas Semi-optativa: Doctrinas Políticas o Política Mundial Contemporánea
Noveno Semestre	
Administración para el Desarrollo Evaluación de Proyectos Teoría de las Decisiones Seminario de Análisis Político de Coyuntura	

FUENTE: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. "Organización académica de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". México, UNAM. Sin año.

CUADRO 60

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Universidad Autónoma del Noreste/Unidad Saltillo

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (8 semestres)

Primer Semestre	Segundo Semestre
Matemáticas I Administración I Desarrollo Profesional I Contabilidad I Introducción al Estudio del Derecho Sociología General Psicología General	Matemáticas II Administración II Desarrollo Profesional II Contabilidad II Sistema Jurídico del Estado Mexicano Sociología Política I Psicología Social I

Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Administración de Recursos Humanos Administración Pública I Desarrollo Profesional III Garantías y Amparo Sociología Política II Filosofía de la Ciencia Práctica de Observación	Estadística Administración Pública II Desarrollo Profesional IV Sistema Electoral Mexicano Historia de las Ideas Políticas y Sociales I Mercadotecnia Métodos y Técnicas de la Investigación Prácticas de Observación
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Introducción a los Sistemas Computacionales I Administración Federal, Estatal y Municipal Comportamiento Organizacional Proceso Legislativo y Documentación Parlamentaria Historia de las Ideas Políticas y Sociales II Microeconomía Política Mundial Contemporánea Prácticas de Observación	Introducción a los Sistemas Computacionales II Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Desarrollo Organizacional Administración Financiera I Estudio de los Grandes Movimientos Sociales de México I Macroeconomía Diseño Organizacional I Prácticas Profesionales I
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Administración para el Desarrollo Administración Financiera II Finanzas Públicas Presupuesto por Programas Estudio de los Grandes Movimientos Sociales de México II Política Económica Diseño Organizacional II Prácticas Profesionales II	Seminario de Administración Pública Relaciones México-USA Planeación Financiera Negociación y Manejo de Conflictos Corrientes Ideológicas del México Actual Propaganda y Opinión Pública Problemas Económicos Actuales.

FUENTE: Universidad del Noreste. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Saltillo, Coahuila. Sin año.

CUADRO 61

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Área de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de Baja California Sur

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 semestres)

Primer Semestre	Segundo Semestre
Introducción a la Administración Introducción a la Economía Teoría Social I Formación Social Mexicana I Metodología de la Investigación I (Lógica de la Ciencia) Matemáticas I	Teoría Microeómica Teoría Social II Formación Social Mexicana II Metodología de la Investigación II (Lógica de las Ciencias Sociales) Matemáticas II Contabilidad General
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Introducción a la Ciencia Política Teoría Macroeconómica Economía Política I Estructura Socioeconómica del México Contemporáneo Estadística I Contabilidad de Costos	Teoría Política I (Teoría del Estado) Historia del Pensamiento Administrativo Economía Política II Interpretación de la Historia Estadística II Análisis e Interpretación de Estados Financieros
Quinto Semestre	
Teoría Política II (Clases Sociales y Poder Político) Teoría de la Administración Pública I (Teoría Política-Administrativa) Economía Política III Contabilidad Nacional Sistema Jurídico del Estado Mexicano (Derecho Constitucional y Administrativo) Investigación de Operaciones	
PERFIL TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (o Ciencia Política)	
Sexto Semestre	Séptimo Semestre
Teoría de la Administración Pública II (Teorías de la Organización Empresarial) Organización y Métodos Política Económica Sistema Político Mexicano (Partidos Políticos, Grupos de Presión y Gobierno Federal Central) Teoría General de Sistemas	Administración Pública Paraestatal Administración de Recursos Humanos Gobierno y Administración Estatal y Municipal de Baja California Sur Diseño de Investigación Evaluación y Administración de Proyectos

Octavo Semestre	Noveno Semestre
Administración de la Producción Comercialización Planificación y Programación Económica y Social Seminario de Tesis I	Finanzas Públicas Seminario de Tesis II

FUENTE: Área de Ciencias Sociales. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, B.C.S. Sin año.

CUADRO 62

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Coahuila**

PLAN DE ESTUDIOS (9 semestres)

Primer Semestre (*)	Segundo Semestre (*)
Ecología Historia y Teoría Sociológica I Historia y Teoría Política I Historia y Teoría Económica I Epistemología Matemáticas I	Historia y Teoría Sociológica II Historia y Teoría Política II Historia y Teoría Económica II Metodología Matemáticas II
Tercer Semestre (*)	Cuarto Semestre
Técnicas de Investigación Social Historia y Teoría Política III Historia y Teoría Económica III Estadística I	Historia y Teoría de la Administración Pública I Taller de Investigación I Sociedad Política del México Actual Derecho Constitucional Estadística II
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Historia y Teoría de la Administración Pública II Taller de Investigación II Sistema Político Mexicano Derecho Administrativo Matemáticas Aplicadas	Administración de Recursos Humanos Historia y Teoría de la Administración Pública III Investigación de Operaciones Taller de Investigación III Partidos Políticos y Grupos de Presión

Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Administración de Recursos Financieros Sistemas de Información Taller de Investigación IV Psicología Social	Administración de Recursos Materiales Administración Federal Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Taller de Investigación V
Noveno Semestre	Asignaturas Optativas, sobre Administración Pública
Administración Estatal Administración Municipal Administración para el Desarrollo	Técnicas de Administración de Personal Presupuesto por Programas Análisis de Datos y Análisis Multivariado Computadoras y Programación Metodología de la Planeación Organización y Métodos Seminario sobre Derecho Fiscal Derecho Laboral Análisis de Sistemas

FUENTE: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Coahuila. 1974.

(*) Común con la carrera de Sociología.

CUADRO 63

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Escuela de Administración Pública/Universidad Autónoma de Puebla

PLAN DE ESTUDIOS (1990)	
Teoría del Estado Sistema Político en México Política y Desarrollo en México Taller de Análisis de Coyuntura América Latina I América Latina II Introducción a la Administración Pública Teoría de la Administración Pública I Teoría de la Administración Pública II Administración Pública en México Administración Pública Federal Administración Pública Estatal Administración Pública Municipal Administración Pública Paraestatal	Teoría de la Planeación Planeación para el Desarrollo Planeación Regional Planeación Municipal Programación y Presupuesto Control Presupuestal Auditoría Gubernamental I Auditoría Gubernamental II Contabilidad Gubernamental Introducción a las Finanzas I Introducción a las Finanzas II Finanzas Públicas Derecho Constitucional Derecho Administrativo

Formación y Evaluación de Proyectos Gubernamentales	Seminario del Trabajo (Derecho del Trabajo Burocrático)
Teoría y Administración Pública Contemporánea	Introducción a las Ciencias Sociales
Administración Agropecuaria	Taller de Problemas de las Ciencias Sociales
Proyectos y Estrategias Gubernamentales	Introducción a la Formación Social Mexicana
Organización, Métodos y Sistemas	Estudio del Capitalismo
Gestión y Control del Sector Público	Origen y Formación del Estado Mexicano
Administración de Recursos Materiales	Política y Sociedad en el Siglo XX
Administración de Personal Público I	Historia Social
Administración de Personal Público II	

FUENTE: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Cuadro de materias de los planes de estudio de los 21 planteles que imparten la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Administración Pública". 1990.

CUADRO 64

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Departamento de Derecho y Ciencias Políticas/Universidad Autónoma de Tlaxcala

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (9 semestres)

Primer Semestre	Segundo Semestre
Elementos de Matemáticas Seminario de Interpretación de la Historia Introducción a la Sociología Sociedad y Política de México Actual Taller de Redacción	Elementos de Estadística Descriptiva Introducción a la Ciencia Política Introducción al Derecho Teoría de la Ciencia Teoría Económica I
Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Ciencia Política I Metodología de la Investigación Científica Teoría Económica II Introducción a la Probabilidad Derecho Constitucional	Técnicas de la Investigación de Campo Metodología de las Ciencias Sociales Ciencia Política II Teoría de la Administración Pública I Derecho Administrativo I
Quinto Semestre	Sexto Semestre
Teoría de la Administración Pública II Instituciones Políticas Política Económica Derecho Administrativo II Proceso Administrativo Público	Teorías del Desarrollo Económico y Social Investigación de Operaciones Contabilidad y Presupuestos Públicos Administración de Recursos Humanos Diseño y Desarrollo de Organizaciones

Séptimo Semestre	Octavo Semestre
La Administración Pública en México Planificación Económica y Social Finanzas Públicas I Moneda y Crédito Derecho Social	Sistemas de Información Administración Municipal Finanzas Públicas II Sector Interno y Balanza de Pagos Doctrinas Políticas Mundiales
Noveno Semestre	
Administración para el Desarrollo Elaboración y Evaluación de Proyectos Análisis Financieros Teoría de las Decisiones Seminario de Análisis Político	

FUENTE: Universidad Autónoma de Tlaxcala. "Guía de carreras". Tlaxcala. Sin año.

CUADRO 65

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS POLÍTICAS **Escuela de Ciencias Sociales y Políticas/Universidad Autónoma de Baja California**

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (8 semestres)

Primer Semestre (común con Sociología)	Segundo Semestre (común con Sociología)
Economía Política I Formación Social Mexicana I Matemáticas Taller de Investigación Documental Teoría Político-Social I	Economía Política II Formación Social Mexicana II Estadística Descriptiva Metodología de las Ciencias Sociales I Teoría Político-Social II
Tercer Semestre (común con Sociología)	Cuarto Semestre
Economía Política III Formación Social Mexicana III Introducción a la Sociología y la Administración Pública Metodología de las Ciencias Sociales II Teoría Político-Social III	Ciencia Política Investigación de Operaciones Sistema Jurídico Mexicano Teoría Económica Teoría de la Administración Pública I

Quinto Semestre	Sexto Semestre
Clases Sociales y Poder Político Contabilidad Nacional Planificación para el Desarrollo Teoría de la Administración Pública II Teoría General de Sistemas	Administración Federal Empresas Públicas Finanzas Públicas y Presupuestos Organización y Métodos Sistema Político Mexicano
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Administración Estatal y Municipal Planificación Regional Sistemas de Información Una optativa o Seminario de Tesis Una optativa	Administración del Personal Público Sistemas Políticos Contemporáneos Una Optativa o Seminario de Tesis Dos optativas
Asignaturas optativas	
Desarrollo Organizacional Proyectos de Inversión Pública I Proyectos de Inversión Pública II Administración por Objetivos Presupuestos por Programa en el Sector Público Administración para el Desarrollo Integral Derecho del Trabajo en México Seminario de Tesis I Seminario de Tesis II	

FUENTE: Escuela de Ciencias Sociales y Políticas. "Licenciatura Administración Pública y Ciencias Políticas". Universidad Autónoma de Baja California. 1985.

CUADRO 66

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Departamento de Administración/Universidad de Occidente (Sinaloa)

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (12 trimestres)

MÓDULO UNIVERSITARIO

Primer Trimestre	
Matemáticas I Comunicación Introducción al Método Científico Biopsicosociología	

TRONCO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS	
Segundo Trimestre	Tercer Trimestre
Matemáticas II Administración I Contabilidad I Microeconomía Introducción al Derecho	Estadística I Administración II Contabilidad II Macroeconomía Derecho Administrativo
Cuarto Trimestre	Quinto Trimestre
Estadística II Mercadotecnia Costos I Teoría Monetaria Derecho Mercantil	Matemáticas Financieras Administración de Recursos Humanos I Costos II Formulación de Proyectos Computación I (Informática)
Sexto Trimestre	Séptimo Trimestre
Administración de Recursos Humanos II Computación II Evaluación de Proyectos Finanzas I Derecho Laboral	Finanzas II Investigación de Operaciones Relaciones Públicas Derecho Fiscal Problemas Socioeconómicos de México
ÁREA DE CONCENTRACIÓN	
Octavo Trimestre	Noveno Trimestre
Administración Pública I Teoría Social Finanzas Públicas Historia de las Ideas Políticas Formación Social Mexicana I	Administración Pública II Ciencias Políticas I Organización y Métodos Contabilidad Gubernamental Formación Social Mexicana II
Décimo Trimestre	Undécimo Trimestre
Ciencias Políticas Presupuesto por Programas Empresas Públicas Planes de Desarrollo Económico y Social Administración de Personal Público	Política y Administración Pública (Federal, Estatal y Municipal) Seminario de Tesis I Teoría General del Estado Administración del Desarrollo Urbano (Teoría de Servicios Municipales) Administración de Recursos Materiales

Duodécimo Trimestre	
Seminario de Tesis II Política Fiscal Seminario de Administración de Servicios Municipales Seminario de Administración Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	

FUENTE: Departamento de Administración, "Licenciado en Administración Pública". Universidad de Occidente. Sin año.

CUADRO 67

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Facultad de Comercio y Administración/Universidad Autónoma de Morelos

PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE (10 semestres)

TRONCO COMÚN

(con Contaduría, Administración de Empresas e Informática Administrativa)

Primer Semestre	Segundo Semestre
Introducción a la Contaduría Introducción a la Informática Introducción a la Administración Matemáticas Básicas Dinámica Social	Fundamentos de la Contabilidad I Sistemas de Información Proceso Administrativo Matemáticas Financieras Fundamentos del Derecho

ESPECIALIDAD

Tercer Semestre	Cuarto Semestre
Fundamentos de Contabilidad II Estadística I Análisis y Diseño de Estructuras Administrativas Derecho Mercantil Fundamentos de la Economía	Contabilidad de Costos Análisis y Diseño de Procedimientos Administrativos Estadística II Metodología de la Investigación I Derecho Laboral

Quinto Semestre	Sexto Semestre
Investigación de Operaciones Marco Legal de la Administración del Sector Público Derecho Fiscal y Economía de la Empresa Metodología de la Investigación II	Teoría del Estado Finanzas Públicas Administración de Personal I Contabilidad de Contribuciones I
Séptimo Semestre	Octavo Semestre
Contabilidad de Contribuciones II Presupuesto Administración de Personal II Administración en el Sector Público	Contabilidad de Contribuciones III Administración de Recursos Humanos en el Sector Público Formulación y Administración de Proyectos de Inversión Auditoría Administrativa Sociología de la Administración Pública
Noveno Semestre	Décimo Semestre
Contabilidad Nacional y Finanzas Públicas Introducción a la Ciencia Política y Proceso Político Contemporáneo en México Administración Pública en México Comercio Exterior	Seminario de Investigación Contabilidad y Auditoría Gubernamental Administración Pública y Política Informática Control Gubernamental

FUENTE: Facultad de Comercio y Administración. "Licenciado en Administración Pública". Cuernavaca, Morelos. Información telefónica suministrada por el C.P. Areli Gálvez, Director de la Facultad de Comercio y Administración en 1991.

ANEXO

PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Maestría en Políticas Públicas

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

Unidad Xochimilco, México

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

1) Políticas Públicas y Problemas Nacionales

Tiene como objeto analizar el estado actual del enfoque de políticas públicas, como método para el examen de los problemas de gobierno. Comprende la evaluación de la complejidad de la elaboración e implementación de políticas para la solución de problemas, y la identificación de sus etapas y fases. Se interesa por la transformación de los temas de las políticas públicas como problemas de investigación, de modo que sean susceptibles de formulación, implementación y evaluación así como para la formulación preliminar de un problema de investigación. Está apoyado en los talleres de microcomputación y microeconomía.

Su temario básico comprende la introducción a las políticas públicas; sistema político mexicano; estudios de caso sobre toma de decisiones de gobierno con enfoque de políticas públicas, y una selección de ejemplos de la historia contemporánea de México.

2) Sociedad, Estado y Gobierno

El objeto de este módulo es analizar a las teorías contemporáneas del Estado y el papel de la gestión gubernamental en el desarrollo social, así como identificar y evaluar la estrategia de la gestión gubernamental, principalmente aquellas que implican conflicto en el ejercicio de la autoridad. Se apoya en los talleres de

estadística y microeconomía II, y se debe desarrollar en este trimestre un proyecto de investigación.

Su temario comprende lo siguiente: sociedad, derecho y estado (estructura y función de la sociedad, el Estado-nación y el concepto de legitimidad); Estado y gobierno (definiciones de ambos conceptos, formas de Estado y de gobierno, estructura del gobierno mexicano y estructuras gubernamentales comparadas); gobernabilidad y legitimidad (partidos, grupos de presión y estabilidad del gobierno).

3) Racionalidad y Gobierno

Este módulo se encamina al análisis de las teorías contemporáneas de la racionalidad, tanto en la economía, como en la política, y sus implicaciones en la funcionalidad de las acciones gubernamentales con respecto a los problemas públicos. Su apoyo lo constituyen los talleres de elementos de planeación y de microeconomía.

Su temario es el siguiente: racionalidad del gobierno (administración pública y sistema político, y burocracia y teoría de la organización); formas de intervención gubernamental (lo público y lo privado, la empresa pública, y la regulación y asignación de recursos); tendencias a la crisis (la problemática del Estado de bienestar y su perspectiva).

4) Modelos de Decisión de Políticas Públicas

Está destinado a evaluar las teorías y modelos de análisis de políticas relativos a la formación de la agenda, definición del problema, construcción de opciones y criterios de decisión gubernamental. Investiga los procesos de formación de la agenda del gobierno, e identifica y define al problema público, además de seleccionar al modelo analítico adecuado para la construcción de opciones. Sus talleres de apoyo están dedicados, uno dedicado a la investigación de operaciones, otro de política económica.

El temario es el siguiente; definición de política; modelos de decisión (incremental y mixto); proceso de formación de la agenda; definición del problema y construcción de opciones (método de análisis y diseño).

5) Implementación y Evaluación

Esta dedicado a la evaluación de las teorías y modelos de análisis de implementación y evaluación de políticas públicas, y a la selección del modelo de implementación adecuado con referencia al problema del caso. No tiene talleres de apoyo, sino un seminario de casos contemporáneos de políticas en México.

Temario: gestación de políticas públicas (organización de la Administración Pública, administración y democracia); concepto de implementación; modelos de evaluación; rediseño de políticas y criterios de terminación; aprendizaje organizativo (error y corrección); evaluación de resultados.

6) Seminario de Análisis y Diseño de Políticas Públicas

El Seminario tiene como objeto consolidar la capacidad del alumno para diseñar y analizar políticas públicas sobre problemas específicos, a partir de los trabajos de investigación efectuados en el programa de Maestría. Por consiguiente, como resultado de sus estudios, debe elaborar una versión final de su trabajo investigativo.

El Seminario no tiene un temario, sino actividades investigativas y tutoriales para culminar dicho trabajo.

Curricula	
<i>Propedéutico</i>	
<ul style="list-style-type: none"> * Contabilidad * Economía * Inglés * Matemáticas 	
Trimestre I	Trimestre II
<ul style="list-style-type: none"> * Métodos Cuantitativos I * Estadística I * Teoría Microeconómica I * Análisis Político-Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> * Métodos Cuantitativos II * Estadística II * Teoría Microeconómica II * Políticas Públicas I * Taller de Comunicación I
Trimestre III	Trimestre IV
<ul style="list-style-type: none"> * Econometría Aplicada * Economía del Sector Público * Teoría de la Elección Pública * Derecho Constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluación Social de Proyectos * Teoría Macroeconómica * Derecho Administrativo * Políticas Públicas II * Taller de Comunicación II
Trimestre V	Trimestre VI
<ul style="list-style-type: none"> * Administración Pública * Historia Económica-Política del México Posrevolucionario * Filosofía Pública * Optativa 	<ul style="list-style-type: none"> * Políticas Públicas III * Taller de Comunicación III * Dos optativas
Trimestre VII	
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas Públicas IV * Taller de Comunicación IV * Optativa. 	

Diplomado en Política Gubernamental
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

Curricula

Módulo 1

- * *Sistema Político y Sistema Administrativo en México*

Se orientaba a la caracterización del sistema político mexicano, así como al estudio de la naturaleza de la administración pública en México.

Módulo 2

- * *Introducción al Estudio de la Política Gubernamental*

Estaba integrado por el siguiente temario: origen y evolución de las políticas gubernamentales, conceptos y enfoques básicos, y proceso de la política. Entre otros temas, se estudiaban los tipos de políticas: distributiva, redistributiva y regulatoria; macropolíticas, políticas y proyectos.

Módulo 3

- * *Gestión de la Política Gubernamental*

Naturaleza de la gestión de la política gubernamental y factores que la condicionan, tanto históricos, como políticos, sociales y económicos. Por ejemplo, entre los factores jurídico-administrativo, se trataba a la estructura formal del gobierno, la dinámica administrativa y la regulación.

Módulo 4

- * *Formulación de la Política Gubernamental*

Se centraba en la previsión y definición de problemas, la construcción de opciones de política, y la viabilidad política y la racionalización económica. Uno de los temas relevantes era la legalidad de las políticas, así como el análisis de factibilidad de las políticas gubernamentales, tanto en lo político, como en lo económico.

Módulo 5

- * *Gestión de la Política Gubernamental*

Estudiaba los requerimientos de la gestión de políticas y estudiaba a la organización y a la operación, en su seno, de los mecanismos de ejecución. Destacaba el tema del análisis organizativo como condicionante de la gestión de políticas.

Módulo 6

- * *Evaluación de la Política Gubernamental*

Este módulo, finalmente, se encargaba del examen de la evaluación, de la metodología de modelos, y de los modelos de simulación y la formulación de escenarios.

Facultad de Estudios Políticos, Internacionales y de Gobierno
Universidad de Guadalajara

Curricula

El plan de estudios consta de ocho semestres, cada cual integrado por cinco asignaturas -salvo el 5º, de cuatro materias-. Está dividido en Formación Básica que cubre los cuatro primeros semestres, y cuatro Especializaciones.

TRONCO COMÚN. Está compuesto por materias comunes en ciencia política, economía, derecho y métodos cuantitativos, de manera similar a las Licenciaturas en Ciencias Políticas tradicionales. La novedad es un área denominada de "Habilidades", que cubre los cuatro semestres con las siguientes materias: dos talleres de expresión oral y escrita; análisis de problemas; y seminario de habilidades directivas I.

ESPECIALIZACIONES. Existen, como lo advertimos, cuatro Especializaciones:

A) Especialización en Teoría y Análisis Político. Su objeto es transmitir conocimientos en ciencia política y análisis político.

Asignaturas

- * Ciencia Política I, II y III
- * Optativa

B) Especialización en Instituciones y Gobierno. Está dedicada al estudio de las organizaciones y el funcionamiento real del gobierno, con base a su régimen federal en el caso de México; e introduce al análisis institucional.

Asignaturas

- * Gobierno y Administración Pública Federal
- * Gobierno y Administración Estatal y Municipal I
- * Gobierno y Administración Estatal y Municipal II

C) Especialización en Asuntos Públicos. Está centrada en políticas públicas, finanzas públicas y técnicas económicas, para comprender la operación de las instituciones gubernamentales.

Asignaturas

- * Políticas Públicas
- * Finanzas Públicas
- * Evaluación
- * Opinión Pública
- * Contabilidad
- * Planeación y Programación
- * Dos optativas

D) **Especialización en Gestión.** Es una prolongación del área de habilidades básicas, está integrada por talleres y seminarios, y se lleva a cabo mediante el estudio y resolución de casos. Su objeto es desarrollar las cualidades personales necesarias para un desempeño profesional eficiente, particularmente para tomar decisiones adecuadamente.

Asignaturas

- * Seminario de Habilidades Directivas
- * Taller de Estrategia y Decisión Política I y II

Curricula

El plan de estudios está integrado por cuatro partes: Formación Básica, Sección de Teorías y Técnicas de las Políticas Públicas, Seminarios de Especialización y Cursos de Apoyo. La configuración cronológica comprende nueve trimestres.

A) Formación Básica

Tiene por objeto la profundización de materias consideradas como fundamentales para el análisis de políticas públicas, impartidas en el primer trimestre; a saber:

Asignaturas

I.T

- * Introducción a la Teoría Política y Social
- * Introducción a la Teoría de las Organizaciones
- * Historia Política Contemporánea de América Latina
- * Introducción a la Teoría Económica
- * Matemáticas I
- * Laboratorio de Matemáticas Aplicadas y Sistemas

B) Sección de Teorías y Técnicas de las Políticas Públicas

Su propósito es proporcionar los contenidos teóricos sobre políticas públicas en la construcción de un marco conceptual, para el análisis de problemas específicos y el diseño de políticas. También comprende los conocimientos, métodos y técnicas, útiles para su desempeño profesional.

Asignaturas

II.T

- * Gobierno y Sociedad en América Latina
- * Teoría de las Políticas Públicas
- * Técnicas Administrativas
- * Microeconomía
- * Matemáticas
- * Derecho Constitucional

III. T

- * Políticas Públicas en América Latina
- * Teoría Política Contemporánea
- * Análisis de Políticas Públicas
- * Macroeconomía
- * Estadística I
- * Derecho Administrativo

IV.T

- * Evaluación Social de Proyectos
- * Economía Política
- * Estadística II
- * Derecho y Economía

V.T.

- * Economía y Política
- * Elección Social

Asignaturas	
C) Seminarios de Especialización <u>Asignaturas</u> V.T * Teoría de la Política Económica o Economía de la Regulación * Seminario de Tesis I	VI. T * Econometría o Investigación de Operaciones * Seminario de Tesis II
D) Cursos de Apoyos * Inglés * Tres Talleres de Cómputo y Análisis.	

ÍNDICE DE CUADROS

1.	Catálogo de empleos de la federación 1976	4
2.	Censo de funcionarios y empleados públicos 1930	11
3.	Funcionarios y empleados por esfera de Gobierno 1930	12
4.	Servidores públicos dentro del Gobierno Federal 1930	13
5.	Servidores públicos de las instituciones federales autónomas 1930	14
6.	Porcentaje de nivel educativo de los servidores públicos 1930	15
7.	Antigüedad en el servicio público: de 20 años a más de 50 1930	17
8.	Antigüedad en el servicio público: de 1 a 10 años menos un día 1930	17
9.	Antigüedad en el servicio público: de 10 a 20 años menos un día 1930	18
10.	Número de profesionales egresados de la Universidad Nacional: 1931-1943	20
11.	Servidores públicos del Gobierno Federal Central: comparación 1930-1975	22
12.	Entidades del sector descentralizado con más trabajadores 1975	24
13.	Nivel educativo en el servicio público en México: comparación 1930-1975	26
14.	Profesiones universitarias dentro de la Administración Pública 1975	26
15.	Períodos de ingreso a la Administración Pública Federal 1946-1975	30
16.	Distribución del servicio público por ocupación 1975	32
17.	Número de trabajadores de la Administración Pública Mexicana 1987	35
18.	Distribución de trabajadores del Estado por composición funcional de la Administración Pública Mexicana 1987	37
19.	Procedencia escolar de los mandos superiores 1985	39
20.	Agrupación de mandos superiores por profesión 1985	40
21.	Carreras en ciencias sociales 1985	41
22.	Carreras en administración 1985	42
23.	Instituciones de enseñanza superior en México 1981	45
24.	Carrera en relaciones internacionales 1981	48
25.	Carrera en ciencias políticas 1981	50
26.	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública)/Licenciatura en Administración Pública 1981	56
27.	Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas 1981	58
28.	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública 1981	59
29.	Licenciatura en Administración con concentraciones terminales en Administración Pública 1981	60
30.	Nómina de instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Escuelas de Administración Pública 1989	97
31.	Nómina de instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública 1989	98

32. Nómina de instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Facultades de Ciencias Políticas y Sociales 1989	99
33. Nómina de Instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Instituciones educativas de Ciencias Sociales 1989	101
34. Nómina de Instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Facultades de Comercio y Administración 1989	102
35. Nómina de Instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: Escuelas de Administración 1989	103
36. Nómina de Instituciones de enseñanza superior que imparten la carrera en Administración Pública: otras modalidades académico-administrativas 1989	104
37. Matrícula de las carreras de Administración: concentraciones en Administración Pública 1989	108
38. Matrícula escolar de la carrera en Administración Pública 1989	109
39. Matrícula escolar de la carrera en Administración Pública en el área metropolitana de la ciudad de México 1989	111
40. Matrícula escolar de la carrera en Administración Pública en las entidades federativas de la República 1989	113
41. Matrícula escolar de la carrera en administración: concentraciones en Administración Pública 1989	116
42. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina. Plan de estudios 1956	137
43. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Plan de estudios 1958	139
44. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Plan de estudios 1967.	141
45. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública). Plan 1971	142
46. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública). Plan 1976 (vigente)	144
47. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política	150
48. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública	155
49. Licenciatura Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública con influencia de la tradición contable	159
50. Licenciatura en Administración Pública con influencia de otras tradiciones	164
51. Licenciatura en Administración Pública: planes de estudios a-típicos	168

52. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración con concentración terminal en Administración Pública	173
53. Licenciatura en Administración con concentración terminal en administración de la empresa pública	179
54. Nómina de instituciones educativas de posgrado en administración pública: especialización 1988-1989	252
55. Nómina de instituciones educativas de posgrado en administración pública: maestría 1988-1989	257
56. Nómina de instituciones educativas de posgrado en administración pública: doctorado 1988-1989	260
57. Gasto público en ciencia y tecnología 1986/Presupuesto ejercido (millones de pesos)/las cinco principales instituciones 1989	262
58. Licenciatura en Administración Pública/Departamento de Ciencias Sociales/Universidad de Sonora.	301
59. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/ Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM	302
60. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Noreste/Unidad Saltillo	303
61. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Área de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de Baja California Sur	305
62. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Autónoma de Coahuila	306
63. Licenciatura en Administración Pública/Escuela de Administración Pública/Universidad Autónoma de Puebla	307
64. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Departamento de Derecho y Ciencias Políticas/Universidad Autónoma de Tlaxcala	308
65. Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas/Escuela de Ciencias Sociales y Políticas/Universidad Autónoma de Baja California	309
66. Licenciatura en Administración Pública/Departamento de Administración/Universidad de Occidente (Sinaloa)	310
67. Licenciatura en Administración Pública/Facultad de Comercio y Administración/Universidad Autónoma de Morelos	312

ABREVIATURAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COLMEX	El Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DF	Distrito Federal
EDOMEX	Estado de México
ENE	Escuela Nacional de Economía
ENCA	Escuela Nacional de Comercio y Administración
ENCPS	Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales
ESCA	Escuela Superior de Comercio y Administración
ENEP	Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FCA	Facultad de Contaduría y Administración
FCPS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IPN	Instituto Politécnico Nacional
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

FUENTES

I. Documentos

ANUIES. "Carreras en el sistema de educación superior". Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México 1981.

----- "Anuario Estadístico". México, 1989.

----- "Catálogo de Posgrado 1989". México, 1989.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública. **Estatutos**. México. 1982.

Centro de Estudios Internacionales. "Licenciatura en Administración Pública". El Colegio de México. 1990.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Estatutos**. México, 1980.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria de la Primera Reunión Nacional de Enseñanza Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México. 1974.

----- **Memoria de la Asamblea Nacional y XV Aniversario**. 1990.

-----, "Cuadro de materias de los planes de estudio de los 21 planteles que imparten la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública/Administración Pública". 1990.

-----, Diplomado en Política Gubernamental. 1990.

-----, **Bibliografía y bibliotecas** de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Dos tomos. Tomo I, 1990. Tomo II, 1992.

Comisión Académica de Reforma del Plan de Estudios. "Proyecto de plan de estudios de Administración Pública". "Proyecto de plan de estudios de Administración Privada". Puebla, Escuela de Administración. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 1994.

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. **Censo de recursos humanos del sector público federal**. México, Secretaría de la Presidencia. Dos tomos. 1975.

Comité de Política Científica. "Evolución del gasto público en ciencia y tecnología: 1980-1987". México, Academia de la Investigación Científica. 1989.

"Compromiso de Bogotá", de septiembre 14 de 1973. Bernardo Kliksberg y Pedro José Madrid. **Aportes para una administración pública latinoamericana**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1975.

CONACYT. "Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)". México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 40. 1980.

Conde de Revillagigedo. **Censo de funcionarios públicos del Virreinato**. México, Archivo General de la Nación. Ramo de Historia, vol. 159. 1789-1790.

"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.

Departamento de Contraloría. **Boletín de Informaciones**. México. 1925. Tomo I, núm. 1.

Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Plan de Estudios de Ciencias Políticas y Administración Pública". México, Universidad Iberoamericana. 1988.

Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Xochimilco. Sin año.

Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco. Sin año.

Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. "Licenciatura en Administración". Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa.

Departamento de Administración Pública. "Revisión del plan de estudios de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública". Área de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Baja California Sur. 1990.

Departamento de Administración. "Licenciado en Administración Pública". Universidad de Occidente. Sin año.

Dirección General de Estadística. **Censo de funcionarios y empleados públicos, de noviembre 30 de 1930**. México, Secretaría de la Economía Nacional. 1934.

Dirección General de Estudios Administrativos. **Bases para el programa de reforma administrativa del Gobierno federal: 1972-1976**. México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. **Catálogo institucional de puestos del Departamento del Distrito Federal**. México, agosto de 1990.

Dirección General de Educación Superior. "Síntesis de los planes de estudios de las Licenciaturas en la Escuela de Administración". Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 1992-1993. 19 pp.

Escuela de Ciencias Políticas y Sociales. "Guía de carreras". Universidad de Colima. 1986.

Escuela de Ciencias Sociales y Políticas. "Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas". Universidad Autónoma de Baja California. 1985.

Escuela de Ciencias Sociales. "Anteproyecto de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Guerrero. Octubre, 1991. 26 pp.

Escuela Nacional de Economía. Proyecto de "Especialidad en Administración Pública". Centro de Estudios sobre la Universidad. UNAM, Expedientes de la Rectoría relativos a 1950.

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. "Organización académica de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". México, UNAM. Sin año.

Escuela Superior de Ciencias Políticas y Sociales. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Campeche. Sin año.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". FCPS/UNAM. México. 1976.

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey. 1990.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. "Plan de Estudios de la carrera en Administración Pública y Ciencia Política". Universidad Autónoma de Chihuahua. 1990.

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Plan de estudios". Plan de desarrollo 1985-1990. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México. 1985.

Facultad de Contaduría y Administración "Licenciatura en Administración Pública". Universidad de San Luis Potosí. 1988.

Facultad de Administración. "Licenciatura en Administración Pública". Universidad de Guadalajara. Sin año.

Facultad de Comercio y Administración. "Licenciado en Administración Pública". Ciudad Victoria, Tamaulipas. 1985.

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Coahuila. 1974.

Área de Ciencias Sociales. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Universidad Autónoma de Baja California Sur. La Paz, B.C. Sin año.

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

-----, "Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos". Segunda Promoción (1994-1995). México, 1994.

Guerrero, Omar y Ricardo Uvalle. "Dictamen del anteproyecto de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Guerrero". México, Universidad Nacional Autónoma de México. Noviembre, 1991. 12 pp.

Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. **Memoria de la reunión y plan básico de estudios de la reunión de estudiantes en Administración Pública**. Guanajuato, 1980.

Instituto Nacional de Administración Pública. **Memoria de la Primera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública**. La Paz, Baja California Sur. México, 1980.

-----, **Memoria de la Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública**. Puebla. 1982.

-----, "Especialización en Política Gubernamental". México, 1994.

-----, "Especialización en Administración Pública". México, 1994.

-----, "Especialización en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional". México, 1994.

-----, "Diplomado de Políticas Públicas del Sector Agropecuario". México, 1994.

-----, "Programa Avanzado en Alta Dirección de Entidades Públicas". México, 1994.

Instituto de Ciencias Sociales. "Plan de Estudios de la Licenciatura en Administración Pública". Universidad Autónoma de Hidalgo. Pachuca. Sin año.

----- "Proyecto del nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Administración Pública". Universidad Autónoma de Hidalgo. 1990.

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

----- Maestría en Políticas Públicas. México, 1993.

Márquez Fuentes, Manuel. "Guía del estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública". México. UNAM. 1972.

Mendieta y Núñez, Lucio. "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.

Partido Revolucionario Institucional. **Memoria de la Reunión Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México. 1976.

Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP). "Documento básico preliminar del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública". 1980. México, **Revista de Administración Pública**. Núm. 40. 1980.

"Red Iberoamérica de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública". Caracas, Venezuela. 1992.

Sánchez Mota, Graziella. "Propuesta de plan de estudios para la carrera de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública". 1990. Área de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Baja California Sur. 1990.

Secretaría de Educación Pública. **Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo de México (1924-1929)**. México. 1928. Tomo I.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "El Gobierno de México: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986". México, septiembre de 1986. Ms, 8 ff.

----- "Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública en México". México, septiembre de 1986. Ms, 16 ff, más cuadros.

----- Instituto Nacional de Administración Pública. **Tamaño y composición de la Administración Pública mexicana**. México. 1988.

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

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

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

Universidad Nacional Autónoma de México. "Plan de Estudios de la Escuela Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública". México. 1959.

-----, "Acuerdos del Congreso Universitario". Gaceta UNAM. Julio. 1990.

Universidad de Sonora. "Licenciado en Administración Pública". Hermosillo. Sin año.

Universidad Autónoma de Tlaxcala. "Guía de carreras". Tlaxcala. Sin año.

Universidad del Noreste. "Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". Saltillo, Coahuila. Sin año.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. "Licenciatura en Administración Pública: propuesta de plan de estudios". 1990.

II. Trabajos en Congresos

Aburto, Hilda. "Evolución de los planes de estudio de la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública". **Primera Reunión Nacional de Enseñanza Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1974.

Bonilla, Jesús. "Análisis curricular de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Nuevo León". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 85-88.

Cuevas Ahumada, Víctor M. "Algunas propuestas para la reforma curricular de la Licenciatura en Administración de la UAM-Atzcapotzalco". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 202-205.

García, Tobías y Santiago López. "Experiencia de la Universidad de Guanajuato en la creación e instrumentación de la Especialización en Administración Pública Estatal y Municipal". 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** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo II, pp. 76-78.

González López, Olga Yeri. "La Especialización en Administración Pública en el Estado de Tabasco: Experiencia y Expectativas". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo II, pp. 84-88.

Guerrero, Omar. "La problemática de la enseñanza y la formación de administradores públicos en México". Primera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. La Paz, Baja California Sur. 1980. México. **Memoria** de la reunión. Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

----- "La enseñanza profesional de la Administración Pública". Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública en Puebla. México, INAP. 1982. **Memoria** de la reunión. 1983. pp.9-17.

----- "Requerimientos de personal calificado para la administración estatal y municipal". Foro Nacional de Intercambios Académicos sobre Administración Estatal y Municipal. Querétaro, Querétaro. 1988.

Hernández Claro, Edmundo. "La enseñanza de la Administración Pública en la Universidad de Guadalajara". Reunión de Escuelas, Facultades y Centros de Administración Pública (ANEFCAP). La Paz, Baja California Sur. 1990.

Hurtado González, Javier. "Hacia un nuevo modelo académico en el área socio-política: la experiencia de la Universidad de Guadalajara". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo III, pp. 103-137.

Jiménez Hernández, José de Jesús. "Revisión de cambio de estudios de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de San Luis Potosí". Reunión de Escuelas, Facultades y Centros de Administración Pública (ANEFCAP). La Paz, Baja California Sur. 1990.

López Jiménez, María Leticia. "Nuevo plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 105-113.

Mixcóatl, Gerardo. "Consideraciones sobre el programa de estudios de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, en Campeche". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 187-192.

Olivos Campos, René. "Proyecto de creación de la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 210-214.

Pardo, María del Carmen. "La experiencia de El Colegio de México en el campo de la Administración Pública". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, p. 54.

Pastrana Gómez, Carlos y Víctor Manuel Comsille. "Evaluación de la carrera de Licenciado en Administración Pública en la Universidad Autónoma de Morelos". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 118-130.

Rodríguez Korn, Fabio. "Una estrategia de lanzamiento para la modernización de la Escuela de Administración Pública, de la Universidad Autónoma de Puebla. 1991". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** del encuentro. Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 62-72.

Santos Zavala, José. "Formación de administradores públicos en San Luis Potosí". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro nacional con Universidades

para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria del encuentro.** Cuatro tomos. 1991. Tomo I, pp. 118-130.

Universidad de Nuevo León. Ponencia Institucional sobre "Objeto de conocimiento y programas de enseñanza". Documentos de la Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. Puebla. 1982.

Universidad de Tamaulipas (sede Nuevo Laredo). Ponencia institucional sobre "Objeto de conocimiento y programas de enseñanza". Documentos de la Tercera Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. Puebla, 1982.

III. Bibliografía y Hemerografía

Alarcón, Alicia. **El Consejo Universitario.** México, UNAM. 1977.

Bernard, Chester. **The functions of executive.** Harvard University Press. 1968 (1938).

Castillo Basurto, Francisco Javier y Enrique Carrión Contreras. "Determinación de los objetivos específicos". Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. **Diseño de planes de estudio.** México, UNAM. 1974.

Castelazo, José. **Nuestra clase gobernante.** México, UNAM. 1985.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Organización de las Naciones Unidas. "Una experiencia de avanzada en la formación de investigadores: Administración Pública de alto nivel". En Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt (comp.). **Para investigar la Administración Pública.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

Cortés Ceballos, Gabriela. "La importancia profesional en el desempeño de la función pública". México, **Revista de Administración Pública.** Núm. 76. Enero-abril, 1990. pp. 125-143.

Coutinho, Heitor. **Políticas públicas de cooperação técnica: a implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil.** Universidad de Brasilia, tesis de grado. Sin año. pp. 166.

Crozier, Michel. **Estado modesto, Estado moderno.** México, Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

Díaz Casillas, Francisco José. **Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública**. México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1988.

-----, y Javier Díaz Jaimes. **Teoría de la Administración Pública**. Dos tomos. México, UNAM. 1990.

Dublán, Manuel y José María Lozano. **Legislación mexicana**. México. 1876.

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

-----, "La profesión del administrador público". **La administración pública y el desarrollo en México**. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970.

-----, **La Administración de personal en el sector público**. México. INAP. 1972.

-----, **Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1977.

Flores Talavera, Rodolfo. "México y su población". México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. 1954.

Garza, Mario. **Seguridad civil y participación ciudadana**. México, INAP. 1990.

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

Guerrero Omar. **Introducción a la administración pública**. México, Harper and Row Latinoamericana. 1984.

-----, "Acerca del tamaño del Estado mexicano". **Cuadernos de Política y Administración Pública**. Núm. 33. Mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp. 25-40.

-----, "La ciencia de la administración en las ciencias sociales". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales** número 136-137. Abril-septiembre, 1989. pp. 51-60.

- . "La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Núm. 141, conmemorativo de sus Treinta Años de vida. 1990.
- . **Las ciencias de la administración en el Estado absolutista**. México, Fontamara. 1986.
- . **El Estado y la administración pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1990.
- . "La organización curricular de la enseñanza universitaria de la Administración Pública". **Revista del IAPEM** núm. 11. Julio-sep., 1991. pp. 89-101.
- . **Formación de gerentes públicos en Iberoamérica**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1993. Ms.
- . **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993.
- . "La experiencia mexicana en la formación de administradores públicos". México, **Revista de Educación Superior**. Núm.1, julio-sep., 1994. pp. 63-79.
- Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la reforma de la función pública en México**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.
- . "El servicio civil de carrera y los servidores públicos". **Ensayos sobre la modernidad nacional**. México, Editorial Diana. 1989. pp. 47-82.
- . "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público". **Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México**. Año II, núm. 8. Abril-Junio 1990. pp. 67-91.
- . **La función pública en el proceso de modernización nacional**. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1991.
- Hilling, Helen. "Public administration: study, practice, profession". **Public Administration Review**. Vol. 26. 1966. pp. 320-328.
- Ibarrola de Solís, María. "Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque". **Diseño de planes de Estudio**. México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974.

- . "Determinación de los objetivos generales del plan de estudios. **Diseño de planes de estudio**". México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974.
- . "Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque". **Diseño de planes de estudio**. México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974.
- . "Agrupación de objetivos específicos y determinación de objetivos intermedios del plan de estudios". **Diseño de planes de estudio**. México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza. 1974.
- Kliksberg, Bernardo. **Universidad, formación y sector público en América Latina**. México, FCE, ONU, INAP y CLAD. 1983.
- . "Gerencia pública y democracia". Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil. 1989.
- . "Dilemas en la formación de directivos públicos". Caracas, CLAD. 1990.
- . "Gerencia social: una revisión de la situación". Madrid, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Edición en español. Vol. 56, núm. 4. pp. 191-216.
- . **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1989.
- López Meoqui, M. **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.
- Martin, Daniel. "Déjà vu: french antecedents of american public administration". **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 4. July-august, 1987. pp. 297-303.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "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.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "Lo que cuesta y lo que vale un profesionista". Periódico **El Universal**, agosto 21 de 1946.
- . **La administración pública en México**. México, UNAM. 1942.

-----, "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.

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

Moreno Salazar, Pedro. "El estado actual de la docencia y la investigación de políticas estatales en algunas instituciones de educación superior en México". Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1980. Ms, 27 pp.

Ridley, F.F. "Public administration: cause for discontent". Gran Bretaña, **Public Administration**. Vol. 50. 1972. pp. 65-71.

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

Schaeffer, Wendell. **La administración pública mexicana**. México, Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VI, número 1. 1955.

Schott, Richard. "Public administration as a profession: problema and prospects". Estados Unidos, **Public Administration Review**. Vol. 56, núm. 3. 1976. pp. 253-259.

Thomas, Rosamund. **The british philosophy of administration**. London, Logman. 1978.

Tónix, José Luis y otros. "La profesionalización del personal público". **Revista Mexicana de Ciencia Política**. Núm. 57. 1969.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Objeto y alcance de la gerencia pública". **Revista del IAPM**. Núm. 9. Enero-marzo, 1991. pp. 85-116.

-----, "La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". **Revista del IAPM** núm. 11. Julio-sep., 1991. pp. 55-74.

-----, "Nuevas áreas profesionales de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública". **Revista del IAPM**. Núm. 13. Enero-marzo, 1992. pp. 89-101.

Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez. **Las remuneraciones de los servidores públicos en México**. México, UNAM. 1986.