

12
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

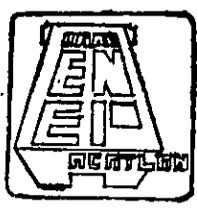
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA FORMACION UNIVERSITARIA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS COMO PARTE PRIMORDIAL EN LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA : OSCAR HUERTA MELCHOR

ASESOR: MTRO. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

FEBRERO DE 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

258498



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de este trabajo significa, para mí, un motivo de orgullo, pues me ha permitido introducirme, de una manera más profunda, en el fascinante mundo de la investigación. Sin embargo, abandono estas páginas con profundo pesar, ya que después de haber trabajado en ellas durante seis meses, se convirtieron en el origen de dudas que provocaron un deseo más fuerte por el continuo aprendizaje.

Las primeras gratitudes van dirigidas a aquellas personas que me pusieron obstáculos en el camino, pues el empecinamiento del que he tenido que servirme para superarlos ha sido benéfico para el desarrollo de mi espíritu. Las segundas a mis padres Faustino y Ma. de la Luz, por ser un ejemplo de fortaleza y lucha continua por la superación, así por el apoyo incondicional que me brindaron en todo momento, ya que sin él no me habría sido posible alcanzar esta meta. A mis hermanos Sandra, Jeannette y José Alberto por la compañía y cariño que siempre me han brindado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme dado la oportunidad de acceder al preciado mundo del conocimiento. Pertenecer a esta institución es realmente un privilegio, pero al mismo tiempo un compromiso de saber aprovechar los beneficios adquiridos en ella para superarnos como estudiantes hoy, como profesionistas mañana y como universitarios siempre.

Asimismo, hago votos para que la Universidad Nacional Autónoma de México continúe con éxito su papel de formadora de las futuras generaciones de profesionistas, dando albergue a la pluralidad y reafirme su carácter de ser la máxima casa de estudios del país.

A todos los maestros que me enseñaron en la Universidad Nacional Autónoma de México ENEP Acatlán, en especial a aquellos que tuvieron la habilidad de saber enseñar y supieron ganarse nuestra confianza y respeto. Especial mención merecen los profesores Miguel Escobar Valenzuela, Andrés Montiel Hernández, Celina Verduzco Vázquez, Agustín Gómez Cárdenas, Juan Miguel Ramírez Zozaya, Patricia Martínez Cranss, Efraín Meza Moreno, Beatriz Clavel Díaz, Víctor López Huebe, Cecilia Mena Pantoja, Ernesto González Tenorio, Pilar Barroso, Patricio Patiño Arias, Perla Barrera, Martín Díaz Vázquez, Gabriel Olmedo, Suzanne Kon Kraut, Christine Audran Libercier, Marie Boissonnet Le Strat, Lourdes Ramos, Viviana Páez Arancibia, Vanda Ottim Pecchio, Guido Guida Reyes, Fabio

Marruccelli Faba, Piera Monferrino Pagliari, Raúl Páez Boggioni, Edith Bautista, Silvia Quiroz, Thelma López Speziale, Pilar Machón, Katy Kobacik, y muchos más, a quienes recordaré siempre con profundo agradecimiento y cariño. Un especial agradecimiento al profesor Juan Miguel Ramírez Zozaya por haber aceptado asesorar este trabajo, pues ello consumió varias horas de su tiempo, así como por el material que me facilitó.

A la Academia Mexicana de Ciencias A.C. por mostrarme a través del V Verano y la III Residencia de la Investigación Científica, que el mundo de la investigación es tan interesante, amplio y divertido como uno lo quiera ver. Así como por enseñarme que la investigación de nada serviría si los resultados obtenidos sirven únicamente para la satisfacción del propio investigador, sino que ésta cumple sus objetivos cuando los resultados se llevan a la práctica, y para que sea cada vez más plena y amplia, es indispensable que dichos resultados se divulguen lo más extensamente posible. Sería ingrato no reconocer el extraordinario trabajo que en ello ha realizado el Dr. Saúl Villa Treviño, Director del Programa de Fortalecimiento del Posgrado para el Desarrollo Científico, y su amable y eficaz equipo: Ruth, Rita, Amparito y Miriam.

Al Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, en especial a Gabriel Adame, por la información que me facilitó y que en mucho ayudaron a llevar a buen término este trabajo de investigación.

A todos mis compañeros de la generación 1992 - 1996 de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública por su amistad durante nuestra estancia en la universidad. En especial a Rosario Ramírez, por ser una persona tan correcta, honesta y porque siempre tuvo una palabra de aliento para mí; a Ofelia Alvarado, por su amistad, consejos, su eterna disposición a ayudarme con este trabajo y por los proyectos que tenemos para el futuro que estoy seguro se llevarán a cabo; a Jovita Sánchez, por su ayuda y por tener siempre una respuesta para todo; a Elizabeth Levario, por brindarme su amistad, apoyo y por haber sido mi primera amiga en la universidad; a David Tellez+, un amigo entrañable a quien echo de menos y siempre recordaré con profundo cariño; a José Amaya, por ser un amigo que me ha dado su amistad, apoyo y comprensión; y, a Juan Daniel Ríos, con quien he compartido muchos de los mejores momentos de mi estancia en la universidad y a quien no encuentro palabras para agradecerle todo lo que he recibido de él.

Al Lic. Juan de Dios Pineda, quien me permitió conocer la administración pública a través del ejercicio profesional, al permitirme colaborar con él en el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado y de quien aprendí aspectos muy valiosos que un administrador público no debe olvidar. Asimismo, quiero dejar expreso mi agradecimiento al personal que trabajó conmigo por haberme ayudado a salir adelante; en especial quiero mencionar a los que me brindaron su amistad y apoyo como Hosanna Alvarez, Lorena López, Gabriela Flores, Carmen Romero, Susana Saldaña, Sergio Juárez, Mario Ortiz, Domingo Tavera, Mónica Segura, Lilián Flores, Socorro, Dulce y Lidia.

A los miembros del sínodo, Catalina Solís Diego, Juan Torres Lovera, Enrique Bailleres Helguera, Miguel Ramírez Zozaya y Juan José Sanabria López, por haberse tomado la molestia de revisar este trabajo y los atinados comentarios que hicieron sobre el mismo. Así como a Ofelia Alvarado y Jovita Sánchez por darme sus observaciones que enriquecieron en gran medida esta investigación.

Vaya pues, para todos ellos, mi eterna gratitud.

OHM

"El servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que, junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de alta decisión gubernamental también estén preparados para que la acción del gobierno evite colapsos, rupturas, destrucción. Y que ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad, complejidad y gobernabilidad del sistema político y social."

Ricardo Uvalle Berrones
"El nuevo papel del servicio público"

"Nada es más difícil de emprender, más peligroso de dirigir o más incierto en su éxito, que encabezar la introducción de un nuevo orden de cosas, ya que el innovador tiene como enemigos a todos aquellos que han triunfado con las viejas condiciones y como defensores tibios a quienes pueden triunfar bajo el nuevo orden de cosas."

Nicolás Maquiavelo
"El Príncipe"

"The best executive is the one who has sense enough to pick good men to do what he wants done, and self-restraint enough to keep from meddling with them while they do it."

Theodore Roosevelt

**A mis padres Faustino y Ma. de la Luz
y hermanos Sandra, Jeannette y José Alberto**

**A mis abuelos: Carmen Ríos y Luis Melchor
Natalia Sánchez+ y Vicente Huerta+**

**A las familias: Huerta Sánchez y
Melchor Ríos**

INDICE

Introducción	I
Capítulo I. La formación académica de los servidores públicos a través de la historia	1
1.1 La modernización de la administración pública	2
1.2 La formación universitaria de los servidores públicos	10
1.2.1 La enseñanza de la administración pública a través de la historia	11
1.2.2 El estudio de la administración pública en México	21
1.3 La creación de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en México	25
1.4 La formación universitaria, académica y profesional	30
Citas y notas	35
Capítulo II. Problemas que se presentan en la formación universitaria de los servidores públicos	37
2.1 Situación actual en la enseñanza de la administración pública	38
2.1.1 Problemas que presentan los planes de estudio en administración pública de las universidades de México e Iberoamérica	40
2.1.2 Análisis de los planes de estudio en administración pública de universidades en la ciudad de México	48
A) El plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM	48
B) El plan de estudios de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM	53
C) El plan de estudios de la Universidad Iberoamericana	54
D) El plan de estudios de El Colegio de México	55
E) El plan de estudios de la Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa)	56
2.1.3 Otros problemas que se presentan en la formación universitaria de los administradores públicos	57
A) Falta de uso de bibliografía y hemerografía especializada	57
B) Falta de uso de los estudios de caso	59
C) Ausencia de una especialidad terminal	60
D) Falta de enriquecimiento en las actitudes propias para el servicio público	60
2.2 Las características deseables en el administrador público	65
2.3 Configuración de un plan de estudios a nivel licenciatura en administración pública	70
Citas y notas	73
Capítulo III. La profesionalización del servicio público y el desempeño profesional de los administradores públicos	75
3.1 Profesionalización del servicio público	76
3.1.1 Definición de profesionalización	76
3.1.2 La profesionalización del servicio público en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000	80

3.2	Los criterios que imperan en la selección del gabinete en México (1940 - 1982)	90
3.2.1	La elección del gabinete de Manuel Avila Camacho	96
3.2.2	La elección del gabinete de Miguel Alemán Valdés	98
3.2.3	La elección del gabinete de Adolfo Ruíz Cortines	100
3.2.4	La elección del gabinete de Adolfo López Mateos	101
3.2.5	La elección del gabinete de Gustavo Díaz Ordaz	102
3.2.6	La elección del gabinete de Luis Echeverría Alvarez	104
3.2.7	La elección del gabinete de José López Portillo	106
3.2.8	La elección del gabinete de Miguel de la Madrid Hurtado	107
3.3	El nivel educativo de los funcionarios públicos de México	111
3.4	El nivel educativo de los servidores públicos durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)	121
3.4.1	Estudios de licenciatura	122
	3.4.1.1 Principales carreras estudiadas	122
	3.4.1.2 Principales instituciones educativas a nivel licenciatura	126
	3.4.2 Estudios de maestría	128
	3.4.3 Estudios de doctorado	131
3.5	El desempeño profesional y los problemas a los que se enfrentan los egresados de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública	134
	Citas y notas	143
	Conclusiones	146
	Propuestas	158
	Anexos	167
	Referencias bibliográficas y hemerográficas	185

INTRODUCCION

En la actualidad contar con un servicio público profesionalizado, que sepa responder a las exigencias de su tiempo y de la ciudadanía es una necesidad. No sólo en México sino en todo el mundo este tema ha llamado la atención de los círculos académicos, gubernamentales y de la sociedad misma. Sobre la profesionalización mucho se ha escrito pero poco se ha hecho. En el caso de nuestro país, los continuos y rápidos cambios de la sociedad han rebasado la capacidad de respuesta del sector público. El Estado mexicano se ha quedado atrás dentro del proceso de modernización de la misma sociedad y necesita, de manera urgente, recuperar el terreno perdido. Esta situación ha provocado el desprestigio de lo público que tuvo su origen cuando el Estado aspiraba a ser omnipotente y deseaba hacerlo todo y terminaba, generalmente, por hacerlo mal.

Los tiempos del Estado de bienestar son ya parte de la historia. La época en que el Estado se encontraba presente en cada una de las actividades de la sociedad ha cambiado. Hoy, el gobierno ha limitado su campo de acción, pues ha fusionado, eliminado o restringido sus funciones, organismos y sus políticas, lo que ha provocado una contracción del empleo público. Lo público ha sido duramente criticado por su poca capacidad de respuesta, ha caído en el desprestigio y ha dejado de ser la opción del desarrollo nacional. En este sentido lo privado es considerado como la mejor alternativa de resolver los problemas de la sociedad y de redefinir el futuro del país, por lo que la confianza de la nación se ha entregado a los particulares.

Es evidente que la función pública se encuentra sumergida en un proceso de desgaste y de crítica muy severo. Según los estudiosos del tema, en los países industrializados el sistema de carrera atraviesa por una etapa de continuos ataques; mientras que en los países

con menos grado de desarrollo lo público sufre de pérdida de prestigio y legitimidad y para recuperarlos se proponen los sistemas de carrera como la solución. En este sentido, la sociedad civil no quiere saber nada del gobierno o la política, mientras que el sector privado proclama que el Estado es ineficaz por naturaleza.

Ante este panorama se cuestiona la utilidad de carreras como la de ciencias políticas y administración pública. A primera vista parece ser una disciplina inútil y fuera del contexto nacional e incluso internacional. Sin embargo, lo público no puede desaparecer puesto que es inherente al proceso de modernización de la sociedad. El Estado no puede desaparecer sino sólo se transforma y debe hacerlo al ritmo que la sociedad misma lo hace. Sin el Estado no es posible la organización social y para ello son necesarios los políticos y los administradores públicos. Si el sector público por sí sólo no pudo conducir al país al desarrollo, tampoco el sector privado podrá lograrlo sólo. Ambos juegan un papel importante, pero es preciso definir las funciones de cada uno. Por lo tanto, las carreras que nutren al empleo público ni los mismos servidores públicos deben desaparecer sino más bien transformarse para ser socialmente útiles y necesarios. En este punto las universidades juegan un papel de especial importancia, pues es en ellas donde se prepara a los funcionarios para el cambio a través de sus planes y programas de estudio.

El servicio público es el responsable de coordinar las actividades de la sociedad y los particulares. Es el medio para atender los requerimientos de la sociedad, por lo que su actividad no es concluyente sino cambiante ante nuevas circunstancias. El problema está precisamente en que los funcionarios no han sabido integrarse al nuevo orden social. Las clases dirigentes no han sabido alentar y estimular la vida estatal. En México apenas hemos comenzado a comprender la indiscutible relación entre lo público y lo privado y, sobre todo, a entender la utilidad de carreras como la de ciencias políticas y administración pública en el actual entorno gubernamental.

Uno de los factores que causaron el desprestigio del servicio público fue su falta de profesionalización. Esta se ha convertido en una de las tareas pendientes del gobierno para con la sociedad y ha limitado la modernización de la misma administración pública. El inicio del proceso de profesionalización del servicio público no puede demorarse más. Es hasta hace poco tiempo que nos hemos dado cuenta de la importancia de contar con un servicio público profesionalizado, pero poco se ha hecho al respecto. En este proceso el recurso humano desempeña un papel primordial, pues de él depende la continuación o no de las actividades del gobierno, incluso la permanencia del mismo.

El hilo conductor del presente trabajo es la idea de que una adecuada formación universitaria de los servidores públicos es apenas el primer paso para lograr la profesionalización del servicio público. Contar con funcionarios capacitados permitirá una adecuada administración de los recursos con que cuenta el gobierno para desempeñar sus funciones; así como una mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales caracterizadas por su eficacia y oportunidad. Para lograr este objetivo, las universidades, que han preparado y preparan a los servidores públicos, desempeñan un papel fundamental, pues a través de sus planes y programas de estudio les proporcionan toda una serie de insumos que les permitirán atender las tareas que se les encomienden dentro del campo laboral. Del trabajo que desarrollen las instituciones académicas dependerá en gran medida el desempeño de sus egresados dentro de la administración pública. Desafortunadamente los servidores públicos de niveles superiores, a pesar de tener estudios de licenciatura e incluso de maestría y doctorado, no han sabido conducir a la administración pública dentro de un entorno de cambio constante, ni revalorar el papel de lo público dentro del contexto del desarrollo nacional. Esto se debe a las limitantes que se tiene en la formación universitaria, que presenta todo un cúmulo de problemas que les impiden adquirir el perfil adecuado para desempeñarse en el servicio público.

El objetivo del presente trabajo es identificar las limitantes que se presentan a lo largo del proceso de formación de los servidores públicos. Para ello se tomará como base la licenciatura de ciencias políticas y administración pública, que es la que más se apega a las actividades del Estado. Además, a través de un recorrido histórico, se resaltará la importancia del factor educativo como requisito para ingreso a la élite política mexicana, cuyos miembros son los que ocupan los principales puestos de dirección dentro de la administración pública. Asimismo, se hará uso del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano para conocer el nivel educativo de los funcionarios públicos de mandos medios y superiores del régimen salinista. Cabe decir que el Diccionario Biográfico que se utilizó data de 1992, que es la versión más actualizada y corresponde precisamente a ese periodo de gobierno. Resulta pues, indispensable, explicar el esquema de trabajo seguido en la presente investigación.

El capítulo primero está dedicado, en primera instancia, a resaltar la importancia de la modernización de la administración pública para una mejor atención de las demandas sociales, y en este sentido, destacar la importancia de la profesionalización del servicio público dentro del mismo proceso de modernización. En segunda instancia, el capítulo está enfocado a llevar a cabo un recorrido histórico acerca de la formación universitaria de los servidores públicos tanto en el extranjero como en México, que culminó con la instauración de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. Asimismo se hará la diferencia entre formación universitaria, académica y profesional, que son términos manejados indistintamente en varios trabajos pero que difieren entre ellos.

El capítulo segundo se orienta a presentar los problemas que existen dentro del proceso de formación universitaria de los administradores públicos. Para ello, se considerarán, de manera general, las deficiencias que presentan los planes de estudio de las universidades que imparten la carrera en ciencias políticas y administración pública en México

e Iberoamérica. Con el objeto de analizar más detalladamente la problemática, se estudiarán de modo particular los planes de estudio de las universidades localizadas en la zona metropolitana de la ciudad de México, por ser el lugar en el que se encuentra el porcentaje más alto de estudiantes de esta carrera. Tales limitantes se presentan aquí como las causantes de no contar con un administrador público ideal, cuyas características deseables se definen al final de este apartado.

En el tercer capítulo, el más amplio de esta investigación, se tratará de resaltar la importancia de la formación universitaria de los funcionarios públicos para la profesionalización del servicio público. Para ello, se estudiará, en primera instancia, el concepto de profesionalización y la manera en que este es entendido por el gobierno en su Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000. En segundo lugar, a través del estudio del reclutamiento de los miembros de los gabinetes presidenciales a partir de Manuel Avila Camacho, se intentará determinar la importancia del factor educativo como requisito para ingresar a la élite política mexicana. Una vez conocida la relevancia de la educación para la élite, a través de la consulta del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, se determinará el grado máximo de estudios conseguido por los miembros de ésta, así como las principales carreras estudiadas y las instituciones en que han realizado sus estudios. Esto es con el propósito de reafirmar la importancia que tiene la educación para la élite política nacional. Finalmente, se hará énfasis en la presencia que han tenido los egresados de la carrera de ciencias políticas y administración pública dentro de la administración pública en puestos de nivel superior.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, y como resultado de la información de los capítulos precedentes, se analizará por qué si los funcionarios públicos tienen un alto nivel educativo, no han sido capaces de dar respuesta a las demandas de la sociedad. Asimismo, se determinará la importancia de la formación universitaria de los servidores públicos para dar

inicio al proceso de profesionalización del servicio público y los posibles daños causados por una deficiente formación universitaria. Por otra parte, se intentará formular algunas propuestas para mejorar la formación universitaria de los administradores públicos, por ser esta disciplina la más idónea para que sus egresados ocupen los puestos de dirección.

Cabe hacer, sin embargo, algunas precisiones para el mejor entendimiento del presente trabajo. Al hacer referencia a servidores públicos se entenderán a los mandos medios y superiores, es decir, los que llevan a cabo la toma de decisiones y son responsables de alguna función pública y que cuentan con empleados subalternos. Estos servidores son también conocidos como funcionarios públicos, debido a que su función está determinada por la ley y puede desempeñar un cargo representativo, gubernamental, administrativo o técnico. La diferencia entre estos y los servidores públicos de niveles operativos es que los segundos no toman decisiones y no elaboran las políticas que se aplicarán, que son actividades que sí desempeñan los funcionarios públicos.

La segunda precisión es la de profesionalización, este término será tratado en el capítulo III, aunque cabe señalar que este concepto hace referencia también a un proceso previo de formación universitaria que condiciona el futuro desempeño de los servidores públicos. Ese proceso de profesionalización incluye la elaboración de un catálogo de puestos que especifique los requerimientos de cada uno; y la definición de reglas claras de ingreso y permanencia dentro del servicio público. Sin embargo, en el presente trabajo sólo se enfocará al aspecto de la formación universitaria de los funcionarios públicos.

Espero que este trabajo de investigación contribuya, aunque sea en cieme, a comprender la importancia que tiene la formación universitaria de nuestros servidores públicos, encargados de tomar las decisiones que afectan nuestra vida cotidiana, para elevar su nivel de productividad, y se pueda comenzar a hablar del inicio de un proceso de

profesionalización dentro del servicio público mexicano. De igual forma, se desea resaltar la importancia que tiene la carrera en ciencias políticas y administración pública, que de lograr reestructurarse a las nuevas condiciones sociales, será de gran utilidad en la adecuada dirección del servicio público y, por tanto, se dejen de lado los comentarios superfluos y las elucubraciones de sobremesa que cuestionan su existencia y al mismo tiempo la del servicio público.

CAPITULO I

**LA FORMACION UNIVERSITARIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A
TRAVES DE LA HISTORIA**

CAPITULO I

LA FORMACION UNIVERSITARIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVES DE LA HISTORIA

*"The world is moving so fast these days
that the man who says it can't be done is
generally interrupted by someone doing it."*

Elbert Hubbard

1.1 La modernización de la administración pública

En los últimos años, la sociedad mexicana se ha caracterizado por tener un espíritu de cambio al no querer ser por más tiempo presa de un Estado que no le brinda la oportunidad de desarrollarse y tener acceso a mejores condiciones de vida. El gobierno ha sido incapaz de conducir un cambio en la dirección de la sociedad, no ha podido dejar atrás su hábito de gobernar en un sentido autocrático y personal, apoyado en la fuerza. Esa inconformidad se manifestó en las elecciones para los gobiernos de los estados de Baja California, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato, y para las presidencias municipales de cientos de municipios en varios estados del país. Pero de manera contundente esta inconformidad quedó expresa en las elecciones federales del 6 de julio de 1997, en las que los partidos de oposición obtuvieron triunfos importantes, en ellas el partido oficial perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, así como los gobiernos de Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal. Esto significa que la sociedad mexicana se caracteriza por un intenso proceso de cambio en las estructuras económicas, políticas y administrativas, en el que se refleja una idea de transición y no sólo de reajuste. Por su parte los actores del desarrollo económico, político y social juegan un nuevo papel en el contexto nacional como internacional.

Poco a poco el Estado se ha transformado en el campo de la acción pública a través de un cambio en las estrategias y mecanismos para gobernar, por el establecimiento de nuevas formas de diálogo con la sociedad y de nuevos modelos de gestión de programas y de políticas gubernamentales. Esto ha llevado a un profundo proceso de reforma de la administración pública con el fin de adaptarla al contexto actual, así como de hacer a las estructuras del Estado más funcionales y eficaces tanto en su acción, dinámica y más legítima ante los ojos de la sociedad civil.

Es precisamente esa falta de legitimidad del Estado contemporáneo la que ha favorecido a la modernización de la administración pública. Esto tiene como consecuencia el desarrollo del *Management Public*, que se caracteriza por orientar las acciones de organización de las empresas públicas así como de las privadas. Las primeras introducen los métodos para lograr la eficacia en la gestión de los recursos públicos; y las segundas utilizan los criterios de impacto social en la gestión de recursos privados. En este sentido el Estado contemporáneo debe justificar su legitimidad frente a una sociedad cansada del gobierno a través de la reorientación de su acción a partir de dos aspectos fundamentales: lograr la eficacia de sus programas y políticas y la búsqueda de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.¹

Los cambios que se están presentando en todo en mundo, las presiones para lograrlo han surgido aún en momentos en que no hay crisis. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre esas presiones se encuentran: "el desarrollo de un mercado global; las percepciones nacionales de que los sectores públicos de los países miembros aún no están teniendo un buen desempeño y, sin embargo, se están volviendo cada vez más grandes al tiempo que crean déficit presupuestarios y cargas de deuda pública ascendentes; la insatisfacción ciudadana respecto a los servicios y a las administraciones políticas que, al parecer, son incapaces de mejorar las cosas; y los

ingobernables empleados públicos que cada vez se vuelven más inseguros, agobiados y desafiantes ante la crítica."²

En este contexto la administración pública desempeña un papel clave, ya que de su actuación depende la legitimación del Estado en el que se encuentra. Por otro lado, le corresponde atender una gran diversidad de funciones y responsabilidades, como son la de proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura; regular y promover entre los particulares las actividades económicas que ellos realizan; y sobre todo propiciar la generación de empleos.

El administrador público, en este sentido, debe ser un agente de cambio activo, que propicie la modernización del servicio público para que pueda continuar con su tarea de satisfacer las demandas de la sociedad, sin importar el origen del gobierno al que sirve. Es necesario que posea capacidades y actitudes que le permitan no quedarse al margen de esa transformación de la sociedad. Debe recuperar la confianza nacional en su trabajo, a través de una respuesta eficaz a los problemas de la población a la que sirve. Por tanto, es indispensable que la administración pública no sea ajena a los procesos de modernización que la sociedad está experimentando, ya que es el medio para alcanzar mejores niveles de bienestar para la población.

El cambio que vive el país, se puede apreciar en las transformaciones en campos como la participación ciudadana, de los medios de comunicación, la democratización, la participación del sector privado, etc. En este sentido, "la modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, y con más capacidad de adaptación..."³. En nuestro país esto es ya una necesidad cada vez más palpable, porque ante los cambios en los grupos dirigentes de la política y la administración

pública en varios estados y municipios, es indispensable una mejor organización administrativa y política. Además, "la modernización política da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político."⁴ Este hecho ya comenzó a presentarse en las entidades antes mencionadas.

Esto significa que en nuestro país tendrían que desaparecer los conflictos entre las metas políticas como elecciones limpias, democracia y pluralismo, y las metas sociales como bienestar social, distribución equitativa de la riqueza, educación, etc. Al lograr conciliar los intereses políticos con los sociales se tendría la fuerza necesaria para impulsar el proceso de modernización de la sociedad; para ello es necesario que el Estado sea el promotor de la reforma económica y social, y que el sistema político tenga la capacidad de asimilar las fuerzas sociales que produzca el mismo proceso de modernización. En realidad al lograr la transformación administrativa se estará logrando la transformación política, pues es ésta la que define el rumbo que tomará la administración.

La modernización administrativa puede ser definida como "... la adecuación y ajuste de la acción estatal para lograr que el flujo de acciones predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la acción gubernamental."⁵ También se le puede considerar como el elemento de fortalecimiento y legitimación del Estado. Este tema cada vez cobra más trascendencia en la agenda política internacional; por ejemplo, en el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la administración pública y su papel como agente en el proceso de desarrollo económico y social fue el tema central.

Esta situación ha llevado al gobierno a desarrollar acciones tendientes a modernizar la administración pública; en ese sentido en el presente sexenio 1994 - 2000 se inició con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convertiría en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). A esta nueva secretaría se le otorgaron atribuciones como: "... la modernización administrativa permanente de las estructuras y funciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; el establecimiento de la normatividad para el manejo de los bienes muebles e inmuebles; la coordinación de los sistemas de control y vigilancia; la imposición de sanciones administrativas, sin perjuicio de las que corresponden a otros órdenes; el seguimiento de los programas de disciplina, austeridad y uso racional de los servicios públicos; y, la evaluación de la gestión pública para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas a cargo de las dependencias y metas de la administración pública federal..."⁶ Con ello, la SECODAM se convierte en la secretaría encargada del proceso de modernización, al ser la coordinadora de los procesos que se lleven a cabo en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

Para poder avanzar en la modernización del sector público es indispensable identificar las limitaciones y deficiencias administrativas actuales. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 (PROMAP), elaborado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, presenta un diagnóstico de la situación que guarda actualmente la administración pública y en el que se señalan los principales problemas que tiene como son: "... 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) Centralismo; 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y 4) Carencia de una administración adecuada y profesionalización de los servidores públicos."⁷ Este último punto es el que interesa a los fines del presente trabajo. A este respecto el

programa señala que los recursos humanos son el elemento central en el que se basa el desarrollo administrativo. Pero afirma que “la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los de base, y a quienes laboran en las dependencias y entidades que se rigen por el Apartado “B” del artículo 123 constitucional.”⁶⁸

Como se señala en el PROMAP, el elemento más importante en este proceso de modernización administrativa es la burocracia, que se define “... como el estrato social que se encuentra en los aparatos de gobierno y lleva acabo las medidas encomendadas al ejecutivo ...”⁶⁹. Cabe recordar que existen cuadros en la administración pública cuyo ingreso, permanencia y separación están sujetos a la negociación política, y otros que por su vinculación con la administración pública no están sujetos a los vaivenes de la política. La burocracia ha sido tanto la solución como el problema, ya que ha dado continuidad y estructura al Estado, pero debido a que desde la revolución México ha tenido una administración originaria del partido dominante, esto amenaza la vida democrática del país. No obstante, para que la modernización administrativa tenga éxito, es necesario que la burocracia en su totalidad se profesionalice para que pueda desempeñar sus tareas sin problemas como: manejos presupuestales, diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación, etc. Al profesionalizar a la burocracia se favorecería la eficacia de la administración pública, ya que son los burócratas los que constituyen el principal vehículo para dirigir los asuntos del Estado moderno.

Los funcionarios públicos (burocracia) desempeñan un papel de gran importancia en la vida del país, ya que “... pueden frenar y retrasar la ejecución de decisiones, con lo que

desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el poder político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes... La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace mal uso de su memoria o del tiempo en que debe ejecutarse una decisión. Puede influir para que una política se aplase hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de su gobierno. También puede invocar el interés general para apoyar el aplazamiento de cualquier decisión, pero esto se hará en un sentido técnico y no político. La burocracia funde su resistencia con su propia legitimidad: la que resulta del tiempo y de su capacidad de experta. Ella opone su comportamiento racional, medurado, a los impulsos de un orden político sujeto al electorado, y su independencia técnica a la dependencia política con el gobierno..."¹⁰

Por tal motivo es indispensable contar con servidores públicos capacitados, que puedan dar respuesta a las demandas de la sociedad en el entorno de cambio que se está gestando en el país. Desafortunadamente hasta la fecha no se cuentan con los funcionarios públicos que respondan a esa necesidad, ya que las demandas ciudadanas no han sido atendidas de manera satisfactoria. Si se analiza la situación se puede ver que el problema tiene sus raíces en la formación universitaria de los servidores públicos. No se puede modernizar la administración pública si no se profesionaliza antes a los funcionarios públicos, y para ello es preciso proporcionarles una formación adecuada.

Con el propósito de contar con una administración pública moderna, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, tiene por objetivos generales:

1. "Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas demandas de la sociedad.

2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.”¹¹

Con base en esos objetivos el Promap cuenta con cuatro subprogramas, para que a partir de las líneas de acción de cada uno de ellos, las dependencias y entidades definan cada año los proyectos que consideren prioritarios para realizarse en el corto y mediano plazo en beneficio de la sociedad. Tales subprogramas son: a) Participación y atención ciudadana; b) Descentralización y/o desconcentración administrativa; c) Medición y evaluación de la gestión pública; y d) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Desafortunadamente este programa sólo tiene objetivos generales y no considera a las administraciones estatales y municipales.

Se necesitan servidores públicos profesionales que sean capaces de hacer una administración pública “... ágil y transparente..., que no base su importancia, en aspectos cuantitativos sino cualitativos y que sea más eficiente en la realización de sus tareas internas. Lo anterior necesariamente implica redefinir funciones, reubicar responsabilidades etc.”¹² Resulta indispensable profesionalizar a todos servidores públicos, sin importar el nivel que tengan, pero que además se consideren también a los funcionarios públicos estatales y municipales. Al lograr el desarrollo político tendrá que conseguirse un desarrollo burocrático, ya que están estrechamente relacionados, ya que un Estado moderno no puede atender los asuntos de la sociedad y ésta no puede perseguir sus propios intereses sin una burocracia gubernamental capacitada de manera adecuada. Contar con una administración pública moderna y eficiente es una de las principales demandas de la población, fomentar su estudio es básico para formar a los futuros servidores públicos. Pero ¿desde cuando se inició el estudio de la administración pública en México y en el mundo?

1.2 La formación universitaria de los servidores públicos

La formación universitaria de los servidores públicos se ha hecho indispensable para poder contar con una administración pública profesional y moderna, además permite que los funcionarios tengan conocimientos teóricos y prácticos para implementar las políticas adecuadas orientadas a la satisfacción de las demandas sociales. La administración pública debe fomentar la calidad en el servicio, para lo cual es necesaria una sólida formación profesional, además de tener vocación para el servicio. Esto permitiría construir una administración pública moderna. Sin embargo, las universidades no han respondido a la necesidad de preparar apropiadamente a los futuros servidores públicos, pues sus programas de estudio no son adecuados a la realidad en que se encuentra la administración pública mexicana.

Los servidores públicos "... deben poseer los conocimientos teóricos y prácticos que garanticen el buen desempeño de su función, además de que en la medida de lo posible cuente con experiencia en el manejo y desarrollo de la actividad pública encomendada, sin embargo, resulta de fundamental importancia para los efectos de este trabajo vincular los conocimientos y cualidades del servidor público con el político ..." ¹³

Los problemas que enfrentan las universidades, sobre todo las públicas, como la falta de presupuesto, materiales, bibliografía actualizada y profesores de tiempo completo, más los problemas políticos que originan las decisiones que se tomen en su interior, ocasionan que no se actualicen los programas de estudio. Por otra parte, tampoco la investigación es apoyada y menos en el campo de la administración pública, muchas veces por falta de interés y desconocimiento de la disciplina. Solamente la Universidad Nacional Autónoma de México es la que más hace investigación en el país, en la mayor parte de las áreas del conocimiento.

Por ser la licenciatura en ciencias políticas y administración pública la que por su currícula está diseñada para que sus egresados tomen parte activa en las actividades sustantivas del Estado, es preciso estudiar el proceso de formación de estos profesionales. De ello depende, en gran medida, contar con un servicio público profesionalizado y moderno. Hay que aclarar que no se intenta dementar el trabajo y la importancia de otras disciplinas con gran presencia en el sector público, cuya actividad también es imprescindible para el buen funcionamiento del mismo. Sin embargo, esta licenciatura es la que se considera como la más apropiada para lograr una eficiente administración de los recursos públicos y lograr el bienestar de la sociedad, pues para ello fue creada. Asimismo, como parte del estudio de la formación universitaria de los servidores públicos es de vital importancia conocer cómo ha sido la instrucción de los funcionarios gubernamentales a lo largo de la historia, así como de los cambios que han habido en la sistematización de la enseñanza de la administración pública.

1.2.1 La enseñanza de la administración pública a través de la historia

La enseñanza de la administración pública no es una moda de los tiempos actuales, su estudio y enseñanza se remontan a la antigüedad. Los documentos más antiguos de que se tiene noticia pertenecen a las civilizaciones de Oriente y de manera más específica a la India. Tales documentos son los denominados "... *Arthasastras indios* elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. De estas obras sobrevive un trabajo elaborado durante la dinastía Maurya (321 - 185 a. de J.C.) que Chandragupta (321 - 297 a. de J.C.) inaugurara al forjar en el Delta del Ganjes un poderoso imperio que comprendía desde el mar Arábigo hasta el golfo de Bengala. El documento ... fue escrito por Kautilya, primer ministro del rey Chandragupta, y lleva por título *Arthasastra*." ¹⁴ Esta palabra significa, según el doctor Shamasastri, "la subsistencia de la humanidad llamada Artha, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para

adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política.”¹⁵ El significado de *Arthasastra* muestra el contenido de la obra de Kautilya, que se refiere a la ciencia que enseña cómo obtener y conservar la tierra considerada como el sustento del pueblo hindú y de la humanidad, y es la base del poder político. La obra, integrada por quince libros, engloba los consejos, técnicas y medios propuestos por viejos maestros y pensadores políticos a los reyes, basados en principios generales y básicos para obtener y conservar el poder. La materia central es la política, aunque también aborda temas de economía, sociología, diplomacia y el arte militar. La administración pública es estudiada de manera parcial en el libro I y de una manera más profunda en el libro II.

Como otro antecedente oriental en la enseñanza de la administración pública, se encuentran los trabajos de la ciencia de la administración musulmana conocidos como *espejos de príncipes*. Estas obras surgieron durante el periodo de expansión territorial y religiosa del islam, después de la muerte de Mahoma, y que dio inicio a la era de los califatos imperiales. Como resultado de dicha expansión los árabes tuvieron la necesidad de administrar su extenso territorio, por lo que los altos funcionarios fueron invitados a escribir tratados para obtener un diagnóstico de la situación política imperante, lo que dio origen a los *espejos de los príncipes musulmanes*. Las obras estaban dirigidas a los sultanes, dignatarios, visires, gobernadores y secretarios de la cancillería que eran quienes formaban la clase dominante. Cabe señalar que “... los espejos son en sí mismos arcanas, es decir, secretos que pueden enseñarse para alcanzar el propósito de habilitar a los príncipes en los negocios propios de la política, la administración y otros asuntos... Un espejo es, entonces, una arcana que sintetiza en tres palabras: astucia, fuerza y eficacia...”¹⁶ Los espejos constituyen un programa político de enseñanza-aprendizaje, por el que los gobernantes obtenían conocimientos de las prácticas gubernamentales a través del arte de la pluma. Se les puede considerar también como tratados de teoría política y, por tanto, también de teoría de la administración pública.

La filosofía árabe acerca del poder y la administración pública, influyeron de manera importante en la filosofía política española durante los ocho siglos de dominio musulmán en la península ibérica. Este hecho consolidó en España "... una escuela del pensamiento cuyas raíces fueron los espejos de príncipes musulmanes; tradición que se ve enriquecida por tratarse del tránsito del discurso consultivo de finalidad pedagógica y asesora, a la constitución de un organismo colegiado vernáculo: el consejo. Institución administrativa que se remonta en el siglo XIV, logrando su máximo desarrollo en el siglo XVII."¹⁷ Las obras que se originaron como resultado de la influencia árabe fueron los *espejos o consejos de los príncipes españoles*, que continúan con la corriente de los espejos árabes. Son varios los expositores españoles, pero destaca la obra literaria de don Juan Manuel, quien vivió a finales del siglo XIII y principios del XIV, es decir la etapa final de la Edad Media. La mayoría de sus obras tienen un carácter educativo y divulgador, entre sus obras destacan el *libro de las armas*, el *libro infinado*, el *libro del caballero et del escudero*, el *Calila* y el *libro de los ejemplos*. Con anterioridad a don Juan Manuel, se escribieron varias obras influenciadas por la religión romano-cristiana, especialmente por la Biblia y por la obra de San Agustín. Estos escritos, entre los que se encuentran el *libro de los doce sabios*, *flores de filosofía* y el *libro de los proverbios*, sostienen que el mundo descansa en la ley y por tanto el rey es su custodio, por lo que estimulan la obediencia y a evitar el enojo del rey; además consideran conveniente la creación de una academia de reyes y sabios para discutir la ciencia de la antigüedad.

Es importante señalar que los espejos no son un monopolio de los árabes, ya que el más famoso de los espejos es occidental y conocido como *El príncipe*, escrito por Nicolás Maquiavelo y dedicado a Lorenzo de Medicis rey de Florencia. *El príncipe* es considerado un espejo porque en él se dan consejos al soberano acerca del manejo del poder para así conservarlo, independientemente del objetivo que Maquiavelo perseguía que era el de su restitución en el puesto de jefe en la segunda cancillería de los señores de Florencia, y el de

incitar a Lorenzo de Medicis a unir a los italianos para expulsar a los franceses de Italia y lograr la unificación del país. En esta obra, considerada como el fundamento de la ciencia política por la interpretación que hace de los hechos gubernamentales, Maquiavelo no hace una exposición de leyes sino una reflexión del hombre y el poder, no parte del cómo debería ser el fenómeno político, por el contrario describe cómo es y cómo ocurre en la realidad. Maquiavelo analiza en primer plano "... las formas para que el príncipe tome el poder, los elementos necesarios para su conquista, los tipos de gobierno existentes, los tipos de gobierno existentes antes de su reinado y la forma de destruirlos. En segundo lugar pasa a describir la conducta que el príncipe debe observar a lo largo de su gobierno para preservar su poder y su persona, fines particulares de su función política."¹⁸ En su obra, Maquiavelo muestra claramente la forma en que era ejercido el poder en la época del Renacimiento, que es la que le toca vivir, y en consecuencia el manejo de la administración pública en la época del Estado absolutista.

Al igual que la obra de Nicolás Maquiavelo, merece una mención especial la obra de Juan Bodino titulada *Los seis libros de la república*, escrita en 1576. El principal aporte de Bodino es "... la sistematización, por primera vez, de la administración pública del Estado absolutista, mismo que en oposición a las fuerzas centrífugas del feudalismo luchaba por el establecimiento de los fundamentos del poder monárquico."¹⁹ Bodino justifica el poder absoluto del monarca para hacer la ley, establece que el gobierno es sólo un intermediario entre el soberano y el pueblo. Para él "... la soberanía es un derecho perpetuo, humanamente ilimitado e incondicional, de hacer, interpretar y ejecutar las leyes... La monarquía real, absoluta o legítima, es aquella en la que el monarca respeta las leyes naturales y los súbditos obedecen las leyes del gobierno... Hace una distinción entre república y gobierno y sostiene que, mientras que el fundamento de la república reside en la posesión de la soberanía, el de la forma de gobierno depende del sistema mediante el que ejerce sus facultades el soberano."²⁰ No se ha considerado en trabajo de Bodino como un espejo; sin embargo, funciona de la

misma manera, ya que ilustra la forma de conservar el poder a través del estudio de la administración pública del Estado absolutista, en detrimento del Estado feudal.

De manera formal la enseñanza de la administración pública se inició en 1727 en las universidades alemanas de Halle y Frankfurt del Oder, dejando atrás la enseñanza a través de obras basadas en la experiencia, con la finalidad de "... superar las limitaciones de la formación jurídica de los funcionarios prusianos, por medio de una carrera administrativa totalmente nueva: *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*, destinada a su preparación dentro de las no menos novedosas disciplinas conocidas como *ciencias camerales*."²¹ Tanto los profesores como los alumnos fueron conocidos como cameralistas, es decir, eran administradores públicos que se formaban para atender los asuntos del gobierno, pero no sólo por la vía de la experiencia personal, como sucedía con el Arthasastra, los espejos de los príncipes musulmanes y españoles y El príncipe de Maquiavelo escritos con base en la experiencia obtenida a través de los años, sino que se formaban a través del aprendizaje universal y sistematizado que proporcionaban las universidades. Los profesores que tuvieron la responsabilidad de la educación de los nuevos cameralistas, escribieron libros de texto que se convirtieron en tratados en economía, política y cameralística. Lo más importante fue que por primera vez se combinó la enseñanza con la investigación y la divulgación del conocimiento del cameralismo. Entre los catedráticos más sobresalientes de esta nueva profesión se encuentran: Simón Pedro Gasser y Juan Pedro Ludewig de la universidad de Halle, Justo Cristóbal Dithmar que impartió cátedra en la universidad de Frankfurt del Oder, Daniel Schreber que laboró para la universidad de Leipzig y, por último, Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels hicieron de sus clases en Viena las más importantes en su momento.

El cameralismo es una concepción intelectual que se cultivó sobre todo en Alemania y Austria, durante el periodo del Estado absolutista en los siglos XVI al XVIII, y encaminada a

lograr que los servidores del Estado atendieran con inteligencia y capacidad sus funciones para lograr el bienestar del Estado mismo y la felicidad de los súbditos. No obstante la enseñanza escolarizada de la administración pública se remonta a los siglos XIII, XIV y XV, en las universidades de Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca. Sin embargo, la enseñanza de la administración pública como base de la formación de los funcionarios del Estado, nunca obtuvo el nivel alcanzado en las universidades alemanas ya mencionadas, que fueron el centro de la formación de los funcionarios públicos alemanes.

A diferencia de las modernas ideas administrativas de administrar los recursos escasos ya producidos, "... las ciencias camerales estudian cómo no sólo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor. Las ciencias camerales son disciplinas de la producción, administración y uso de recursos abundantes. Ellas usan un verbo en forma privilegiada y en sentido literal: *enseñar*. Las ciencias camerales enseñan cómo producir la riqueza, cómo administrarla y cómo aplicarla para favorecer su reproducción y, con ello, un ciclo perenne de creación de riqueza. Sin embargo el fin último y supremo no es la riqueza; ésta es un medio para alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado."²²

Durante el surgimiento y consolidación de los Estados nacionales en Europa, se desarrolló la *ciencia de la policía* con un sentido moderno. Fue precisamente Juan Enrique von Justi quien impartió las materias de la ciencia cameral de manera independiente, pues distinguió de manera específica entre cameralística, policía y finanzas. Cabe señalar que el concepto de policía tiene sus orígenes en la antigua Grecia y se refiere a mejorar la vida del individuo.

"El concepto de policía inscrito en la vida política y administrativa del Estado moderno, hace referencia al carácter racional en la administración del poder, donde la

organización y el ejercicio de las funciones, involucran medios eficientes y oportunos para que la sociedad con sus individuos, sean preservados, protegidos y tengan oportunidad de desarrollarse con plenitud. Por ello, el concepto de policía se refiere a tecnologías gubernamentales que se canalizan en beneficio de la vida individual. La fuerza activa y concentrada de la administración pública, no es obstáculo o centro de temor para los individuos, sino medio idóneo que permite acceder a niveles cualitativos de vida.²³ Con ello, se intentaba igualmente fortalecer al Estado.

La ciencia de la policía tuvo un gran impacto en la sociedad civil, esto fue evaluado por los teóricos a través de la expansión o contracción de las fuerzas del Estado que se hayan presentado con la prosperidad alcanzada por la sociedad. De la misma forma los teóricos pudieron precisar y sistematizar los campos de acción de la policía a través de una unificación de criterios. Esta unificación se observó en las materias impartidas por cada uno de los doctrinarios que se asemejaban a las trataban sus colegas. Sin embargo, Juan Enrique von Justi hizo la clasificación de materias de la ciencia de la policía mas pertinente para alcanzar los objetivos de lograr el bienestar del Estado y la felicidad de la población.

“Juan Enrique von Justi pensaba que la policía era una potencia constructora, una fuerza constructiva que primero debía procurar con sus medidas una economía sana. Por ello su disertación comienza con el estudio del territorio, el cultivo agrícola, la urbanización y el ornato en el campo y las ciudades. Sobre el territorio se asienta una población sana, nutrida y próspera, a la que la policía, una vez que le dio los medios de subsistencia, casa y vestido, debe ahora regularla por vía de una colonización tanto interna como externa bien pensada e inteligente, así como a través de medidas sanitarias que prevengan enfermedades y mortandad. Sigue luego el tratamiento de la incipiente economía de manufacturas, comercio, industria, así como de los oficios y las profesiones, que siguen siendo de utilidad; Justi agrega el tráfico, la circulación del dinero, el crédito y el precio de las mercancías. Una vez

que la estructura económica y las relaciones de producción han sido estudiadas, Juan Enrique von Justi analiza las relaciones sociales que se vinculan a las costumbres, la educación, el lujo, la ociosidad y mendicidad, rematando con el orden público en el que caben la administración de justicia y la prevención de los robos.¹²⁴ Estas son en concreto las materias que Justi consideraba pertinentes para la enseñanza y el estudio de la policía:

Cultura y Tierra

Territorio y habitación

Las ciudades

El ornato en el campo y la sociedad

Cultura Interior y Población

Colonización mediante extranjeros

Colonización mediante nacionales

Salud pública

Agricultura: Las Mercaderías

Economía rural

Manufacturas y fábricas

Oficios y profesiones

Agricultura y otros Ordenes Económicos

Comercio y tráfico

Circulación del dinero

El crédito

Otros medios para hacer florecer el orden económico

Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía

Las Costumbres de los Súbditos

Religión

Disciplina de los súbditos

Educación en General

Educación de la juventud

Lujo y desperdicio

Combate a la ociosidad y la mendicidad

Seguridad Interior del Estado

Administración de justicia

Administración de justicia y policía

Orden público

Represión del hurto y la rapiña²⁵

Con el surgimiento de la revolución francesa en 1789, se dio inicio al proceso de destrucción de las instituciones políticas que habían permanecido sin competencia en varias partes de Europa durante varios siglos y que eran llamadas instituciones feudales. Se trataba pues, de sustituir el Estado absolutista por un orden social y político más igualitario al despojar a la nobleza y al clero de sus privilegios estamentales. Con este movimiento social y político que significó la revolución francesa, se pasó de un gobierno monárquico a una administración basada en la jerarquía de los funcionarios de la administración del Estado.

Por tal motivo, es en Francia donde se puede apreciar mejor el surgimiento de la ciencia de la administración del Estado moderno, al igual que la centralización de la vida nacional, considerado como producto del Estado absolutista. "La centralización administrativa del Estado nacional es un elemento constitutivo del Estado moderno que se conserva del Estado absolutista... En otras palabras, la centralización administrativa del Estado absoluto, representa el orden, unidad y uniformidad que la revolución aprovecha desarrollándola y perfeccionándola, mientras que el absolutismo, enorme masa de tentáculos que oprimían y asfixiaban todo por igual, constituían un obstáculo al desarrollo social, económico y político que la sociedad libre y democrática emergente reclamaba."²⁶

Se considera que Francia era el país más moderno de Europa durante los siglos XVIII y XIX, por lo tanto no es de extrañarse que haya sido en este país donde la ciencia de la administración del Estado moderno se haya originado y desarrollado. Aunque ya antes en Francia la ciencia de la policía había tenido gran aceptación. Existen dos trabajos que de manera particular tratan el proceso constructivo de la centralización durante el antiguo régimen y son *El Antiguo Régimen y la Revolución* obra de Alexis de Tocqueville y *El Dieciocho* *Brumario de Luis Bonaparte* escrito por Carlos Marx.

El primer tratado de ciencia de la administración moderna fue escrito por Juan Bonnin y titulado *Compendio de los principios de administración*. "El trabajo de Bonnin es el punto de arranque de la administración pública en su sentido moderno. Si bien ... durante el absolutismo la organización de la sociedad era la tarea de la ciencia de la policía, el Estado liberal, requiere de una estructura organizativa acorde a los nuevos fines de la sociedad, y la administración pública de Bonnin persigue el esclarecimiento de sus objetivos."²⁷

De esta manera la administración pública adquirió su carácter moderno, tal y como la conocemos actualmente. Su enseñanza y estudio ha variado a través de los años, pero aún hoy no ha sido comprendida por lo que su utilidad no se ha aprovechado. Algunas de las principales instituciones a nivel internacional que imparten cursos de administración pública y que debido a sus trabajos de investigación y de docencia son las más importantes proveedoras de recursos humanos de sus respectivos países son: en Francia el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de París; en Gran Bretaña la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, la Universidad de Liverpool y el Real Instituto de Administración Pública; en Turquía destacan los cursos de las Universidades de Ankara y de la Técnica del Medio Oriente; en Canadá se encuentran las Escuelas de Administración Pública de las Universidades de Ottawa, Carleton, York y Victoria; en Japón se encuentran la Universidad Internacional Cristiana y la Universidad Seki; y en los Estados Unidos la lista de

universidades con cursos en administración pública es larga, pero destacan las Universidades de Harvard, California, Nuevo México y Pittsburgh, además existe un Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Nacional de gerencia Pública en Nueva York y el Instituto Nacional de Gerencia Pública en Washington, lo que coloca a este país a la vanguardia del estudio de esta disciplina a nivel internacional.

El número de instituciones de enseñanza de administración pública a nivel internacional es muy nutrido. "No existe país en el mundo, independientemente de su desarrollo, que no cuente con una Escuela de Administración Pública y que ésta tenga un estatuto elevado en el seno de su comunidad universitaria. Hay 56 universidades en el mundo impartiendo pregrados y posgrados, es posible que los estudios universitarios en administración pública sean los más diversificados y nutridos entre todas las ciencias sociales."²⁸ Pero ¿cuál ha sido el proceso de evolución del estudio de la administración pública en México?

1.2.2 El estudio de la administración pública en México

En México durante la época del virreinato la ciencia de policía del Estado absolutista tuvo una gran influencia debido a la dominación española, lo que originó consecuencias teóricas y prácticas durante la colonia y el primer siglo de vida independiente. Sin embargo, la administración de las colonias tenía su sello particular, por lo que la implantación de las instituciones de la metrópoli en la Nueva España significó no sólo problemas de ajuste sino de reflexión de los principios administrativos que se tenía como base, y por lo tanto también en su enseñanza.

Hipólito Villarroel en su obra titulada *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, hace un diagnóstico del estado de la administración virreinal, así como un

análisis de los puntos esenciales de la policía de los habitantes de la ciudad de México. “Otro trabajo de importancia similar es el que produjera Baltazar Ladrón de Guevara, *Discurso sobre la policía de México* de 1788 y cuyo gran mérito radica en su diagnóstico sobre el estado de la policía de la ciudad de México. Si bien los trabajos de estos mexicanos no llegan a conceptualizar y sistematizar el conocimiento al nivel de los europeos y mucho menos su impartición a nivel de las cátedras universitarias, no dejan de asombrarnos, pues reflejan una preocupación por el estado de la administración ejercida desde España a través de su máximo representante, el virrey. En cierta medida podemos explicar su menor desarrollo si recordamos que la enseñanza escolástica constituye la principal fuente de atraso del conocimiento, toda vez que su origen medieval no ha sido superado al interior de las colonias.”²⁹

Una de las principales preocupaciones de la corona española era la de profesionalizar la burocracia virreinal tanto de la secretaría y de los departamentos que apoyaban al virrey. Entre los problemas que tenía la administración de la colonia era la falta de continuidad de los funcionarios. “A lo largo de más de dos siglos, cada virrey había tenido que contratar a sus propios ayudantes y oficinistas. Sin embargo, para la década de 1730, los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados que entendieran algo del trabajo que se hacía en la oficina del imperio. Para resolver el problema con que se topaba cada nuevo virrey, la corona, en 1742, le confirió el título real al secretario virreinal... Con dicho título, la corona subrayó la necesidad de ayudantes experimentados y confiables que asistieran a los virreyes.”³⁰

Una de las limitantes para el buen desempeño de la burocracia virreinal era el limitado número de personal que había en las oficinas y departamentos administrativos, además de los bajos salarios. Cuando los borbones llegaron a la corona española dieron gran importancia a la permanencia del personal en su empleo; además la formación de una burocracia profesional

implicó que se crearan nuevos departamentos y puestos, que junto con las políticas de personal que se implementaron, ayudaron a mantener alta la moral de los empleados pues les daba certidumbre de tener un empleo.

Un aspecto que muestra claramente la forma en que se combatía la corrupción y el nepotismo era el que los mismos burócratas actuaban como policías de ellos mismos. Cuando tenían conocimiento de un caso de este tipo era denunciado. Los burócratas seguían las reglas escritas y no escritas con el propósito de proteger sus derechos.

El gobierno virreinal tomaba en cuenta para las promociones y las transferencias la antigüedad y el mérito de cada uno de los empleados, aunque al interior de las oficinas departamentales se anteponía la antigüedad sobre el mérito para lograr una promoción, pero para las transferencias el mérito importaba más que la antigüedad para poder conseguir la promoción.

“En la burocracia de fines de la colonia casi todos los burócratas se adherían a las reglas y reglamentos del gobierno, vigilándose ellos mismos, a la vez que fomentaban la formación del sistema administrativo profesional. Consideraban ventajoso apearse a las normas: con políticas y procedimientos regulares, sus carreras sólo se desarrollaban en forma predecible. Cosa importante era que ellos mismos ejercían el control en la mayoría de los aspectos de su ambiente de trabajo, dado que los burócratas de fines de la colonia tenían un alto nivel de moralidad. Aun cuando las retribuciones monetarias del real servicio eran mucho menores que las de la minería, el comercio y la agricultura, los burócratas estaban seguros en su empleo y tenían un lugar en el gobierno y en la sociedad que compensaba el magro sueldo y los años de trabajo rutinario.

“Después de la independencia, un puñado de servidores públicos fundieron en una las carreras burocrática y política o la burocrática y la de negocios. No obstante, gran parte de los servidores públicos se convirtieron en funcionarios aislados dentro de la ambigua y amorfa realidad sociopolítica del incipiente México independiente...”³¹

Con la consumación de la independencia en septiembre de 1821, fueron alterados los procedimientos y políticas fundamentales del empleo en el gobierno. Los políticos de la ciudad de México excluyeron a los auditores, tesoreros y contadores de alto rango de la participación en la toma de decisiones. Con ello, se terminó la autonomía que tenían los servidores públicos en el gobierno, con lo que la corrupción y el personalismo comenzaron a ser frecuentes en el servicio público del nuevo gobierno independiente. Por otra parte, en la nueva legislación nunca se especificaron los mecanismos de coerción para los casos de corrupción, nepotismo y robo, por lo que los políticos continuaron quebrantando las políticas reglamentadas de personal. Por lo que se puede decir que la independencia no benefició a los burócratas ni al servicio público en general.

Este hecho produjo consecuencias desastrosas para el país en las primeras décadas de vida independiente, entre ellas fue una de las causas de la pérdida de territorio. No fue sino hasta en periodo de Benito Juárez que surgió la preocupación por la educación de los servidores públicos, por lo que la Escuela Nacional Preparatoria sería la encargada de hacerlo. En el porfiriato la educación universitaria continuó siendo exclusiva de una minoría a pesar del impulso que se le dio a este sector, cabe decir que los miembros del gabinete de Porfirio Díaz eran gente con destacados antecedentes académicos. En los gobiernos emanados de la revolución, los miembros del gabinete en su mayoría habían recibido instrucción militar y no habían asistido a la universidad. Esto muestra que la formación en administración pública era casi nula de la misma forma que los estudios en esa área del conocimiento. No fue sino hasta 1958 cuando se inició formalmente el estudio de esta disciplina en México.

1.3 La creación de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en México

Como consecuencia de la falta de profesionales en la administración pública debido al retraso en el tiempo para su implantación formal en México, el sector público ha dado cabida a un amplio número de profesionistas como abogados, contadores, médicos, administradores de empresas, ingenieros, economistas, etc., cuyas carreras no cuentan con una currícula especializada en las tareas del Estado.

El profesional en ciencias políticas y administración pública "... tiene como área especializada de trabajo la esfera del Estado, pero el Estado no como abstracción, sino entendido como la organización política de la sociedad. En este sentido, el ejercicio profesional del licenciado en ciencias políticas y administración pública se desarrolla en el seno de la actividad organizadora del Estado en la sociedad, en las instituciones y organismos que tanto el Estado como la propia sociedad crean para atender satisfactoriamente las necesidades de la población."³² Un elemento destacable del profesional en administración pública, son sus conocimientos políticos, pues los fenómenos del poder son importantes para comprender e interpretar de manera adecuada las acciones administrativas. La administración pública es, por tanto, la encargada de diseñar los proyectos para elevar el nivel de vida en favor de la sociedad, con base en que "la administración pública es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas, política y socialmente definidas."³³

La licenciatura en ciencias políticas y administración pública es por su currícula la que tiene por objetivo la formación de cuadros especializados para el servicio público. El antecedente de esta carrera en México se remonta a los años de 1905 a 1917, ya que en este tiempo se implantó la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública en la Escuela

Superior de Comercio y Administración. Los egresados de mejores calificaciones de esta institución eran los que se reclutaban de manera preferente en el gobierno. Posteriormente, entre 1921 y 1929 se incorporó a la entonces Universidad Nacional de México la Escuela Superior de Administración Pública, que formaba profesionales para la administración del gobierno con base en la contabilidad fiscal. "Estos notables experimentos de profesionalización de los servidores públicos no prosperaron porque el servicio público carecía, y aún carece, de una administración de personal propiamente moderna, pues en su seno no son vigentes criterios tales como la permanencia, la selección, la capacitación continua y la promoción, entre otros, que son la sustancia que nutre a una carrera administrativa en el servicio público, sea como Servicio Civil de Carrera o como Sistema de Méritos."³⁴

La licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública fue creada en México en 1958 en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue planeada por Lucio Mendieta y Núñez, fundador de la misma escuela y considerado el padre de la carrera en administración pública en México. Sin embargo, desde 1949 Lucio Mendieta había intentado crear la licenciatura en ciencias administrativas pero desgraciadamente no prosperó. Ese retraso dejó un vacío en el servicio público que fue llenado por otras profesiones menos calificadas curricularmente para el servicio público. Ese proyecto se basaba en un estudio de la currícula en administración pública de varias instituciones europeas que contaban con gran prestigio educativo como: el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Tolouse, el Instituto de Estudios Políticos de Madrid, la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Florencia, la Escuela Libre de Sociología y Política de San Pablo, en Brasil; pero principalmente se basó 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 la Universidad de Lovaina, en Bélgica.

Por otra parte, en 1950 se propuso la implantación de una especialidad en administración pública, "... presentada por el Consejo Técnico de la Escuela Nacional de Economía, entonces bajo la dirección de 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 ...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."³⁵ Asimismo, los alumnos de ese plantel amenazaron con ponerse en huelga si la carrera en ciencias administrativas se establecía en la futura Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

No solamente hubo oposición en contra de la licenciatura en ciencias administrativas, sino también en contra del proyecto de la ENCPyS, cuya creación desató una gran polémica en el Consejo Universitario, lo que obligó a Lucio Mendieta a alegar que sobre la ciencia no hay derechos de antigüedad, a segregar aquella licenciatura a cambio de viabilizar el nacimiento de la nueva Escuela. Fue de tal magnitud la oposición a la creación de la ENCPyS que se tuvo que dejar a un lado la creación de la carrera en ciencias administrativas. Con ello, fue aprobado el proyecto de creación de la nueva Escuela, gracias a la astucia de Lucio Mendieta y del apoyo del entonces rector de la UNAM, Luis Garrido.

El problema que se enfrentó en esa época fue que la administración pública no era concebida como parte de las ciencias sociales. Otro obstáculo fue que “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.”³⁶

El propósito de Lucio Mendieta era precisamente el de combatir esos defectos de la administración pública a la que identificaba con la burocracia. Tenía la idea de que las personas más preparadas encontrarían generalmente, más fácil acomodo en el sector público y podrían progresar en él, que las que carecen de preparación. Con ello, no sólo se beneficiarían los burócratas sino también la sociedad porque de esta manera la mayor parte de los empleados y funcionarios públicos formarían su cultura y mejorarían su capacidad de trabajo y ética en una carrera universitaria, lo que los pondría en una mejor posición para dar respuesta a las demandas de la sociedad. Además la entonces ENCPyS proporcionaría también una formación política a los que tuvieran la capacidad natural para ejercerla.

La licenciatura en ciencias administrativas se frustró, y al parecer la especialización en administración pública de la Escuela Nacional de Economía tampoco prosperó. La ENCPyS se opuso a los cursos de capacitación administrativa que proponía la ENE. Para 1958 la polémica entre la ENE y la ENCPyS ya se había extinguido, lo que favoreció que a la antigua carrera de ciencias políticas se le añadiera el estudio de la administración pública, además las condiciones nacionales e internacionales favorecieron la instauración de la nueva licenciatura en ciencias políticas y administración pública, cuya currícula fue reformada en 1967, 1971, 1976 y recientemente en agosto de 1997 entró en vigencia el nuevo plan de estudios.

Actualmente el estudio de esta disciplina se ha expandido en todo el país, lo que contrasta con la tradición centralista del México contemporáneo. El nombre de la especialidad tiene tres variantes: licenciatura en ciencias políticas y administración pública o viceversa, y licenciatura en administración pública. Existen en el país 22 universidades (fundamentalmente públicas, aunque también se imparte en algunas privadas) que se dedican al estudio de la administración pública, pero algunos de ellos tienen planteles desconcentrados en los que también se imparte la especialidad, como es el caso de la UNAM. Este número es bastante elevado si se considera que en México no existe una carrera administrativa.

Tan solo en el área metropolitana de la ciudad de México la carrera es impartida por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán pertenecientes a la UNAM; la Universidad Iberoamericana; el Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana. También en las universidades de algunas entidades federativas se imparte dicha carrera, por ejemplo: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Tamaulipas, Campeche, San Luis Potosí, Jalisco (Universidad de Guadalajara), Colima, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa (Universidad de Occidente), Coahuila (Universidad del Noreste), Sonora, Chihuahua y Nuevo León. Algunas de estas instituciones son antiguas y otras de reciente creación. El objetivo de estas instituciones es formar administradores públicos, pero el modo de hacerlo, es decir la organización de la currícula es diferente. Por este motivo, los resultados de la formación profesional son diversos.

No hay que 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. 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.”³⁷

1.4 La formación universitaria, académica y profesional

Como se ha podido observar, la formación de los servidores públicos ha sido un factor de gran importancia que ha permitido el desarrollo de las sociedades a las que pertenecen. A través de ella, se intentaba capacitar a sus gobernantes para el mejor desempeño de sus funciones, y tenían éxito, ya que el aspecto educativo era muy bien cuidado. Esto nos indica que uno de los aspectos de mayor relevancia para lograr un servicio público profesionalizado y una administración pública moderna es la educación de sus integrantes, es decir, que éstos cuenten con los conocimientos necesarios que les permitan desarrollar sus funciones. Contar con una profesión hace a los servidores públicos más aptos para desempeñar sus funciones. Aquí se rescata el valor de la educación en el proceso de desarrollo del país en términos generales.

La palabra educación se deriva del latín *educare, educere*. Actualmente es “... entendida como un proceso intencional, voluntario, planeado, sistemático y metódico, que tiene como principal objetivo la formación del educando.”³⁸ Asimismo en la educación intervienen tres elementos imprescindibles que son el educador, el educando y el currículum, la falta de alguno de ellos causaría la desarticulación del proceso educativo, y si alguno de ellos no funciona adecuadamente los resultados no serían los esperados. Algunas personas

consideran que educación y formación significan lo mismo, sin embargo hay que aclarar que la educación surge cuando se tiene la necesidad de dar formación a una nueva generación.

Omar Guerrero considera que una profesión se integra por dos procesos con diferente objeto de análisis, tales procesos son la enseñanza y la formación. Señala que "... 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 seguir una carrera en la administración pública."³⁹ En otras palabras es la asimilación de un acervo cultural, es decir, de conocimientos científicos, técnicos, artísticos, morales etc., que provocan en el individuo un cambio o una reafirmación de conductas en el transcurso de su vida. La formación debe ser un proceso continuo de capacitación en el que el ejercicio social desempeña un papel preponderante. La clave para una óptima preparación de los servidores públicos está en la combinación entre la enseñanza y la formación, es decir, entre las actividades que se llevan a cabo en las aulas y las prácticas ligadas directamente con el servicio público.

En la formación hay dos aspectos íntimamente relacionados: "el *aptitudinal*, referente a la aptitud, entendida ésta como un conjunto de caracteres que hacen que un individuo sea apto para desempeñar determinadas tareas, ya sean éstas de carácter práctico, teórico o recreativo. El *actitudinal*, que se refiere a la actitud, definida ésta como el potencial síquico de una persona para enfrentar situaciones y problemas ... ante los cuales, acorde a un nivel de conocimientos y conciencia, asume, como respuesta necesaria, una conducta determinada."⁴⁰ La formación debe desarrollar ambos aspectos o no se le considera como formación.

La relación entre la enseñanza y la formación lleva a realizar una clasificación de las instituciones educativas que se dedican a la preparación de profesionales en administración

pública en dos grandes tipos; la primera está formada por aquellas instituciones que forman directa y exclusivamente al profesional que trabajará en el servicio público; y en la segunda están aquellas que solo imparten la enseñanza sin que necesariamente esté ligada al servicio público.⁴¹ Según Omar Guerrero la educación que se imparte en México debiera ubicarse en la primera categoría, pero realmente se encuentra en la segunda porque las universidades mexicanas forman profesionales que ingresan al servicio público sin que haya criterios de reclutamiento definidos y bajo un sistema laboral de mercado libre. Esto significa que no existe una relación de cooperación entre las universidades y el sector público.

“Cuando se hace referencia a los procesos de formación de las personas, normalmente se ubican en edades tempranas y conciben al sistema de educación formal como el camino previo obligado.

“... el proceso de formación es permanente y continuo a lo largo de la vida, si bien es cierto también que a medida que se suman los años las personas van mostrando mayores dificultades de cambio, de modificaciones en sus conceptos y en sus valores, teniendo gran peso para los nuevos aprendizajes que se presentan, la historia de vida de cada sujeto.

“Por otra parte, el sistema educativo formal contribuye al proceso de formación de las personas, desde situaciones generales, abstractas, universales, pero si bien es cada vez mayor la preocupación por articular teoría y práctica, así como vincular los procesos de formación con la vida real, la formación previa a la tarea y fuera del contexto de la organización en la que finalmente trabajará, no llega a satisfacer la totalidad de las necesidades de las organizaciones y de las personas.

“Esto nos lleva a señalar que los antecedentes de cada persona son una condición necesaria, pero no suficiente, para enfrentar los desafíos de la organización; y en

consecuencia habrá que explicitar que al ingreso a la organización se comienza un proceso de adaptación activa, de ajuste cambiante, entre los intereses de la organización y los de cada individuo.”⁴²

En consecuencia, el proceso de formación puede dividirse en tres tiempos o etapas:

A) *Formación Universitaria*: este concepto es entendido de dos maneras; la primera “alude a la formación inicial que permite a través de la enseñanza y aprendizaje acumular el conocimiento básico sobre la disciplina científica social de la administración pública. Esta formación condiciona el buen desempeño profesional del estudiante. Aquí se proporcionan las herramientas teórico - metodológicas e incluso éticas para el óptimo desempeño profesional”⁴³ La segunda hace referencia al diseño pedagógico, o mejor dicho, a la forma en cómo se establecen los objetivos curriculares y los contenidos temáticos de los planes de estudio, según las inquietudes de las distintas instituciones educativas. Es en este último sentido en el que se entenderá la formación universitaria en el presente trabajo.

B) *Formación Académica* : por éste concepto se entiende el perfil educativo al que responde la formación para ingresar al mercado laboral; es decir, el cómo el educado recibe lo que los demás percibieron sobre los requerimientos del mercado laboral.

C) *Formación Profesional* : éste concepto hace referencia a los ámbitos educativos complementarios que necesitan ajustarse según la necesidad del ejercicio profesional como son los seminarios y los diplomados. Cabe decir que por ejercicio profesional según la Ley de profesiones se entiende “la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto, o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas,

insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato.”⁴⁴

Lo anterior hace de la formación un proceso dividido en tres tiempos y es así como deben de entenderse para los fines del presente trabajo.

Cabe decir, que en la UNAM reciben su formación universitaria las tres cuartas partes de los alumnos que estudian administración pública en el área metropolitana de la ciudad de México. La Universidad Iberoamericana y el Colegio de México no tienen una matrícula muy nutrida debido, probablemente, al elevado sistema de cuotas de la primera y al sistema de ingreso muy restringido del segundo. “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.”⁴⁵ Por ello, es necesaria la participación cada vez más amplia de las instituciones educativas públicas de provincia, así como de las instituciones educativas privadas de todo el país.

CITAS Y NOTAS

-
- ¹ Idea tomada de Romain Laufer citado por CABRERO, Mendoza, Enrique, Modernisation administrative ou participation sociale. Les paradoxes des gouvernements locaux dans la transition mexicaine, CIDE, Documento de Trabajo No. 40, México 1996, p.3
- ² LYNN, Laurence E., Jr. Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública, en revista Gestión y Política Pública, Vol. V, Núm. 2, México, segundo semestre de 1996, p. 305
- ³ PARDO, María del Carmen, La modernización administrativa en México, El Colegio de México, México 1995, p.16
- ⁴ *Ibidem*, p.16
- ⁵ *Ibidem*, p.19
- ⁶ SAMANIEGO, Norma, Palabras de clausura del Seminario Nacional de Colima sobre la Profesionalización del Servicio Público, en Revista Enlace No. 36, Marzo - Abril 1995, p. 15
- ⁷ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, SECODAM, 1996, p.19
- ⁸ *Ibidem*, p. 28
- ⁹ PARDO, *Op. Cit.* p.21
- ¹⁰ PARDO, *Op. Cit.* p.27
- ¹¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, SECODAM, 1996 p.35
- ¹² TEUTLI Otero, Guillermo. "Apuntes sobre la administración pública en México" en Ensayos sobre la modernidad nacional, Tendencias contemporáneas de la administración pública. Ed. Diana, México, 1989, p.350
- ¹³ GASCA, Pliego, Agustín, El ejercicio profesional, en Revista del IAPEM No.11, Julio-Septiembre 1991, p.19
- ¹⁴ DIAZ Casillas, Francisco J. *et. al.* Teoría de la Administración Pública I, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Sistema de Universidad Abierta, UNAM, México 1990, p.3
- ¹⁵ La traducción de la obra de Kautilya fue realizada por el Dr. R. Shamasastry en 1915 y pertenece al libro XV p. 458, citada por Francisco J. Díaz Casillas.
- ¹⁶ GUERRERO, Omar, "Los espejos de los príncipes musulmanes: un programa de capacitación administrativa de alta jerarquía" en la obra de Francisco Díaz Casillas Teoría de la Administración Pública I, p.52
- ¹⁷ DIAZ Casillas, Francisco J. *Op. Cit.* p.11
- ¹⁸ CASTAÑEDA Perea, Jaime, Material de apoyo para el aprendizaje de la historia de las ideas políticas. Primera parte, Material piloto de apoyo para la materia de Ciencias Políticas y Sociales I, CCH Azcapotzalco, UNAM, México 1989, p.62
- ¹⁹ DIAZ Casillas, Francisco J. *Op. Cit.* p.14
- ²⁰ CASTAÑEDA Perea, Jaime, *Op. Cit.* p.110
- ²¹ GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, *Op. Cit.* p.XXIII
- ²² GUERRERO, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, 2º ed. Ed. Fontamara, México 1988, p.24
- ²³ UVALLE, Berrones, Ricardo, Reflexiones sobre la ciencia de la policía, en Revista de Administración y Política de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 4º época No. 10, 1985, pp. 125 a la 149, tomada en la obra de Francisco J. Díaz Casillas, *Op. Cit.* pp. 228-229
- ²⁴ GUERRERO, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, *Op. Cit.* p.218
- ²⁵ Esta relación fue tomada del índice del libro de Omar Guerrero Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, *Ibidem*.
- ²⁶ DIAZ Casillas, Francisco J. *Op. Cit.* pp.27-28
- ²⁷ *Ibidem*, p.30

- ²⁸ GUERRERO, Omar, Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica. RIGEP, Bogotá Colombia, 9 - 11 de octubre, 1991, p. 11
- ²⁹ DIAZ Casillas, Francisco J. *Op. Cit.* pp.25-26
- ³⁰ ARNOLD Linda, Burocracia y burócratas en México. 1742 - 1835. Ed. Grijalbo, México, p.48
- ³¹ ARNOLD, Linda, *Op. Cit.* p.199
- ³² Comisión Local de la Carrera del Administración Pública. Diagnóstico del Plan de Estudios de la Licenciatura en ciencias Políticas y Administración Pública (Administración Pública), en Revista de Estudios Políticos No.7, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, abril-junio 1995, p.56
- ³³ Definición tomada del curso de Teoría de la Administración Pública II del profesor Miguel Escobar Valenzuela en la ENEP Acatlán UNAM.
- ³⁴ GUERRERO, Omar, La organización curricular de la enseñanza universitaria de la administración pública, en revista del IAPEM No. 11, México Julio-Septiembre 1991, p.46
- ³⁵ GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, IAPEM, México 1995, p.135
- ³⁶ *Ibidem* p.77
- ³⁷ GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, *Op. Cit.* p.119
- ³⁸ CAMERO, Francisco, Las humanidades como concientización de técnicos y científicos, El Caballito, México 1991, p.64
- ³⁹ MOLITOR André. Las ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública. Citado por Omar Guerrero en La formación profesional de administradores públicos en México, Ed. IAPEM, p.88
- ⁴⁰ CAMERO, Francisco, *Op. Cit.* pp. 65-66
- ⁴¹ Esta clasificación fue elaborada por André Molitor y citada en la obra de Omar Guerrero titulada La formación profesional de administradores públicos en México.
- ⁴² CAMORS, Jorge, La formación, capacitación y actualización permanente del personal de la administración pública, ponencia presentada en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Anales 4 p.98
- ⁴³ DIAZ, Casillas, Francisco, La formación inicial, relatoria de la mesa de trabajo No.1 del Foro Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público organizado por el INAP y el CNCPyAP en septiembre de 1996. SERIE PRAXIS 91 p.p.38-39
- ⁴⁴ Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal
- ⁴⁵ *Ibidem*, p.112

CAPITULO II

**PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN EN LA FORMACION
UNIVERSITARIA DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS**

CAPITULO II

PROBLEMAS QUE PRESENTAN EN LA FORMACION UNIVERSITARIA DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS

*"Tell me and I'll forget.
Show me, and I may not remember.
Involve me, and I'll understand."*

Native American saying

2.1 Situación actual en la enseñanza de la administración pública

La administración pública mexicana carece de programas destinados a la formación de sus recursos humanos a nivel profesional. En no pocos casos los funcionarios públicos complementan su formación a través del ejercicio cotidiano de sus labores en la administración pública ya que en ocasiones la que recibieron en la universidad no estaba enfocada para el servicio público. Esto ha ocasionado que en el servicio público se tenga que improvisar tanto directivos, así como la forma en que se atienden los problemas.

Debido a las deficiencias académicas o simplemente con el propósito de actualizar los conocimientos de los funcionarios de los niveles de dirección, se han establecido algunos programas de actualización profesional destinados a los funcionarios de niveles directivos. Sin embargo, las limitaciones presupuestales han impedido que estos se implementen de manera constante; asimismo los horarios en los que se imparten impiden que funcionarios públicos de alto nivel participen en dichos cursos. Además estos cursos generalmente no tienen el carácter de obligatorios, por lo que se desaprovecha su utilidad, cuando que estos cursos deberían ser la clave para los ascensos y las promociones. Por otra parte, las excesivas cargas de trabajo y la ampliación indiscriminada de los horarios de trabajo representan otro

impedimento. Esto ocasiona la deshumanización del servidor público y un atentado contra sus relaciones personales y familiares.

Esto conduce a pensar que capacitar a los funcionarios una vez que estos están en funciones no es la vía para profesionalizar el servicio público. Todos los conocimientos que se les quiere inculcar a los mismos en cursos como los organizados por organismos públicos con la participación de algunos centros de investigación y universidades, deberían ser impartidos en los planes de estudio de las carreras destinadas a preparar recursos humanos para el servicio público. Son entonces las universidades las que no están cumpliendo con su papel de formadoras de profesionistas capacitados de manera adecuada para incorporarse al mercado de trabajo tanto en el sector público como en el privado. No serían necesarios tantos cursos de capacitación profesional destinados a cubrir las deficiencias académicas de los funcionarios públicos si las universidades cumplieran adecuadamente con su cometido. Hay que dejar claro que sí son necesarios cursos de actualización profesional mas no aquéllos destinados a subsanar las deficiencias de la formación que se adquirió en la universidad. Es decir, la formación profesional no cubre las deficiencias de la formación universitaria, sino que solamente sus objetivos son complementarios a las necesidades del ejercicio profesional a través de seminarios, diplomados etc.

Una adecuada formación universitaria de los servidores públicos contribuye al mejoramiento de la productividad y eficiencia de la administración pública y, en gran medida, a la legitimidad del gobierno. Esa formación debe permitir "... el desarrollo de las habilidades directivas; el trabajo en equipo; la utilización de tecnologías; la administración adecuada del tiempo; y el mejoramiento de las relaciones de coordinación y comunicación con las demás unidades administrativas."¹ Cabe entonces preguntarse cuál es la situación actual de la enseñanza de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, que es la que más se apega a las necesidades del servicio público.

2.1.1 Problemas que presentan los planes de estudio en administración pública de las universidades de México e Iberoamérica

Desafortunadamente en México y en general en Iberoamérica, la licenciatura en ciencias políticas y administración pública se encuentra en una etapa de estancamiento y de bajo rendimiento. El profesional en administración pública no cuenta con los elementos teóricos y técnicos que le permitan un óptimo ejercicio en el campo laboral. Esto se debe a las deficiencias que se presentan en el proceso de formación universitaria de los administradores públicos, lo que ocasiona que no se les valore, tanto por el desconocimiento de la disciplina como por las deficiencias que se presentan en su enseñanza.

“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... 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.”²

En octubre de 1991, en el informe final del taller de expertos para elaborar propuestas de mejoramiento de los sistemas de enseñanza-aprendizaje para la formación de administradores y gerentes públicos, David Edelman y Néstor Arboleda, ambos miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sostuvieron que las deficiencias y problemas de las universidades y demás instituciones de enseñanza en administración pública se deben a aspectos como:

- “La deficiente formación general que trae el alumno que ingresa de las etapas previas, especialmente en lo concerniente a métodos de estudio.

- La desarticulación entre las diferentes modalidades de la acción educativa institucional.
- El predominio de profesores hora cátedra/tiempo parcial, lo que conlleva serios efectos para la calidad del proceso en su conjunto ya que escasamente dichos profesores tienen tiempo para dictar su clase sin ningún otro vínculo académico con la institución.
- La creciente masificación de la matrícula que se produce en instituciones envejecidas, propias de pasados modelos de sociedad y sin posibilidades por ello de adecuar sus estrategias pedagógicas a los requerimientos de grupos numerosos.
- El divorcio existente entre las funciones de docencia, investigación y consultoría o extensión universitaria.
- La ausencia de relaciones sistemáticas con el sector productivo y el aparato estatal.
- La escasa capacidad para desarrollar actividades de investigación que apoyen de manera orgánica las funciones de docencia y extensión universitaria, a través de la producción y actualización de conocimientos y la generación de nuevas tecnologías para ser aplicadas para la resolución de problemas de la realidad concreta.
- La no utilización o sub-utilización de bibliotecas, centros de documentación, bancos de datos, microcomputadores, *software* educativo, ayudas audiovisuales, técnicas de trabajo grupal, entre otros.”³

Otro de los aspectos que destacó el grupo de expertos del CLAD fue que una de las causas de estas deficiencias es que los profesores no cuentan con una formación pedagógica adecuada, que responda a las necesidades de una universidad moderna, no importando que sean especialistas en las asignaturas que imparten. Por eso se requiere que los académicos se mantengan actualizados tanto de los avances de sus respectivas disciplinas como en los métodos y técnicas pedagógicas que les permitan una mejor efectividad en su trabajo de docentes. Esto es imprescindible en una sociedad que se encuentra en un proceso de cambio rápido y continuo.

Por otro lado, en el taller de expertos se señaló que además de la falta de actualización de la currícula de las instituciones que forman administradores públicos, está el hecho de que no conducen al desarrollo del perfil deseable de un administrador público, que responda a los requerimientos de la administración pública en América Latina. No hay que olvidar que la mayoría de los planes de estudio son ya muy obsoletos pues datan de la década de los setenta y fueron elaborados con base en el modelo de desarrollo del Estado de bienestar, que ya no está vigente y por tanto no responden a las necesidades actuales, pues no concuerdan con el actual modelo neoliberal de desarrollo del gobierno.

Por su parte, Omar Guerrero en el informe final presentado al Taller de Expertos para el Desarrollo de Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica, que se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, Colombia, en octubre de 1991, señaló los problemas más significativos identificados en la formación de los administradores públicos en Iberoamérica, pero sobre todo en Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México y Perú. Tales problemas fueron los siguientes:

- **“Rezago y obsolescencia de los planes y programas de estudio con relación a las realidades actuales. Esto se debe a la incapacidad de las**

instituciones para instrumentar mecanismos de actualización continua y a la lentitud en los procesos de renovación de los contenidos de los programas de estudio. Hace notar, sin embargo, que los grados de obsolescencia y rezago no son iguales en todos los países y universidades. Por ejemplo, en Argentina, Brasil y Costa Rica existen instituciones educativas con planes de estudio muy actualizados; por el contrario en México hay instituciones cuya currícula está relativamente actualizada y otras cuyos planes tienen más de 15 años de existencia.

- **Debilidad de los programas gubernamentales de capacitación;** que se debe a la inmadurez de la carrera administrativa en los países de Iberoamérica y, por lo tanto, a la falta de Centros Gubernamentales de Desarrollo Funcionario. Esto ha originado el poco uso de las estadías, prácticas profesionales y talleres.
- **Disociación entre enseñanza y capacitación,** que es una de las modalidades de la desvinculación que existe entre la universidad y el gobierno, ya que la universidad enseña y el gobierno capacita.
- **Desapego entre la enseñanza y la realidad del campo de desempeño profesional.** La universidad sólo puede educar y no se le debe acreditar, como comúnmente se hace, ser la causa de los males que privan en la administración gubernamental; por su parte, el gobierno sólo puede capacitar, de modo que para articular la enseñanza y la capacitación deben tenderse puentes en los currícula universitarios donde se diseñen estadías y prácticas profesionales, y disponer en los programas de capacitación gubernamental de criterios aplicados que sirvan de guía para que las universidades proyecten adecuadamente las estadías y las prácticas profesionales, así como los planes de estudio.

- **Ausencia de educación continua.** Su uso no es muy usual en las universidades de Iberoamérica, pero pueden ser un vínculo para relacionar la enseñanza con la capacitación, pues en ella radica la esencia de la extensión universitaria como externación de la universidad en la sociedad y el gobierno, a través de sus egresados.
- **Uso excepcional de la enseñanza a distancia.** Este método de enseñanza no ha sido explotado en las universidades de Iberoamérica, además en las pocas ocasiones que se ha empleado sigue siendo similar a la enseñanza escolarizada. Esto ha ocasionado que los servidores públicos no puedan recibir instrucción académica en los lugares donde trabajan. El uso de este método es recomendable puesto que permitiría que los funcionarios recibieran sus cursos sin importar la distancia a la que se encuentren de las instituciones educativas, asimismo se permitiría la implantación del sistema tutorial y se facilitaría el autoaprendizaje.
- **Inaplicabilidad de la formación profesional progresiva.** La carencia de una formación profesional progresiva impide preparar adecuadamente a los servidores públicos, en función de su vocación y aptitudes, y la implantación de programas propicios para satisfacer las necesidades del sector público. Además es necesaria una formación profesional progresiva ya que los gerentes públicos aprendieron y están aplicando técnicas administrativas obsoletas, por lo que se considera que su formación ha sido inadecuada. Con la formación progresiva se facilitaría la actualización de los servidores públicos y se llenarían algunas de las carencias en su formación profesional.
- **Precariedad de la investigación y desarticulación con la docencia.** Muchos de los rezagos en la formación de los gerentes públicos en los que se refiere a la enseñanza, capacitación, contacto con la realidad del desempeño profesional, entre

otros, tienen su origen en los déficits de investigación. El rezago en la currícula se debe al desconocimiento de la realidad administrativa y de las necesidades de capacitación; además los programas de estudio no están debidamente nutridos por la investigación. Esto hace que la investigación y la docencia se encuentren desvinculadas, lo que ha convertido a las universidades en transmisoras de conocimientos de otras realidades y no en productoras de ciencia y tecnología propia.

Predominio de la cátedra magistral y desuso del sistema tutorial. La tutoría es considerada como el fundamento de la enseñanza a distancia, en la maestría y el doctorado, es un instrumento docente carente de empleo efectivo. La cátedra magistral es la más usada pero no ha sido renovada y no ha permitido la innovación de métodos modernos de enseñanza como el estudio de caso, los seminarios y los talleres.

Insuficiencia de profesores de carrera. La mayoría de los profesores de las universidades son de asignatura, es decir, su presencia en la universidad sólo se reduce a la cátedra misma. Son muy pocos los profesores de carrera dedicados tiempo completo a labores tutorales, a la investigación y divulgación del conocimiento. Una causa de este problema son los bajos salarios que reciben los maestros de las universidades, lo que los obliga a dedicar la mayor parte de su tiempo a labores más remunerativas.

Carencia de estudiantes de tiempo completo y medio tiempo. La carencia de estudiantes de tiempo completo, o al menos de medio tiempo, es un factor que ha influido en la formación universitaria de los servidores públicos. En los estudios de posgrado uno de sus progresos ha sido la exigencia de que los alumnos sean de tiempo completo. Aquí el nivel socioeconómico de la población de los países de

Iberoamérica ha llevado a los jóvenes a trabajar al mismo tiempo que estudian, y en algunos casos a abandonar los estudios. Mientras no se eleve el nivel de vida de la población en esta región será muy difícil tener alumnos de tiempo completo. Una posible solución sería la implantación de un sistema de becas, pero debido a la situación económica de los gobiernos de estos países este sistema se encuentra muy limitado.

- **Escasez de insumos bibliográficos.** La falta de bibliografía origina un vacío enorme en la formación universitaria de los servidores públicos. Los libros sobre administración pública que se encuentran en las universidades son ya obsoletos y no responden a las necesidades actuales, además los libros básicos son escasos. Es, por tanto, indispensable llenar el vacío con la producción de libros de texto, antologías y materiales de enseñanza, además es de gran importancia la preparación de libros para el autoaprendizaje y el fortalecimiento de la enseñanza a distancia.”⁴

En no pocas ocasiones se ha intentado hacer del administrador público un todólogo, es decir especialista en varias áreas del conocimiento. Esto sin lugar a dudas ha perjudicado su actuación ya que al final de su formación realmente no es especialista en nada. Su formación no debe efectuarse, por tanto, con un enfoque multidisciplinario. “Si se incurre en ello, se erosiona un caudal del conocimiento que corresponde a lo político y a lo administrativo. Lo interdisciplinario se preocupa más por la lógica formal que por los problemas de contenido de cada rama del saber científico. Para la ciencia política, el riesgo es la superficialidad extrema para caracterizar la complejidad del poder. Para la administración pública, el riesgo es que la importación y adaptación forzada de teorías y metodologías de otras disciplinas, la conduzcan a un rompimiento de su originalidad y estatuto forjado durante años con la especialización de las ciencias sociales.”⁵ Esta necesidad de evitar la multidisciplinaria es un reclamo de una época de especialización, en el que cada área del

conocimiento debe dedicarse a sus propias tareas sin vincularse de manera confusa unas con otras. Sin embargo, esto no significa que se influyan mutuamente.

No hay que dejar de lado que uno de los aspectos que también inciden de manera decisiva en la formación universitaria de los administradores públicos, es el hecho de que no se pone atención en aceptar en la carrera a estudiantes que tengan el perfil para desempeñarse profesionalmente en el sector público. Es decir, no se sabe que alumnos se incorporan cada año a estudiar la licenciatura, así como tampoco se sabe qué pasa durante el proceso de formación ni los resultados obtenidos al final de la misma. El problema de no ser selectivos implica que los estudiantes le pongan poco interés a la disciplina. Este hecho lleva a pensar en que no se llevan a cabo exámenes de reconocimiento a los nuevos estudiantes y por lo tanto se ignora el nivel de conocimientos que poseen. Jorge Barenstein señala ya "... la necesidad de establecer sistemas más selectivos para la admisión de los alumnos, observando su orientación vocacional, con el propósito de atenuar los problemas causados por el crecimiento acelerado de los centros universitarios, y para evitar la deserción y frustración consecuentes del alumnado... Por tanto es necesario hacer una estimación de la demanda a mediano plazo y, en consecuencia, planear la oferta de administradores para el sector público en México."⁶

Estos son algunos de los problemas más importantes en la formación de los administradores públicos que se detectaron en el taller, pero no son todos. Para profundizar más en la problemática de la formación de los servidores públicos, específicamente en el caso de México, sería conveniente citar el diagnóstico del plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, que realizó la comisión local de la carrera; así como una comparación entre los planes de estudios de las universidades que imparten la especialidad y que se encuentran en el área metropolitana de la ciudad de México.

2.1.2 Análisis de los planes de estudio en administración pública de universidades en la ciudad de México

A) El plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Es de vital importancia destacar que en la actualidad el plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública de la FCPyS, vigente desde 1976, se encuentra en una etapa de deterioro, estancamiento y bajos rendimientos; ya no responde al contexto nacional ni internacional, ya que fue creado con base en un modelo de desarrollo totalmente distinto al actual. México no puede ser ajeno a las transformaciones que a nivel internacional se están gestando. Por tal motivo, la licenciatura en ciencias políticas y administración pública tiene que actualizarse sin dejar de lado los cambios que a nivel nacional e internacional se están gestando.

Es preocupante que la escuela donde se inició el estudio de la administración pública en México haya tenido, por más de 20 años, el plan de estudios más atrasado del país. En 1995 fueron publicados en la revista *Estudios Políticos* de la FCPyS las conclusiones a las que llegó la comisión local encargada en el proceso de reforma académica de la facultad y de manera particular en la actualización del plan de estudios de la carrera. Las deficiencias más relevantes que presentaba el plan de estudios de 1976, que señaló la comisión, coinciden en varios aspectos a los señalados por los participantes en los talleres del CLAD, entre ellas se pueden citar:

- "La desvinculación entre los objetivos de la Formación Básica Común y los contenidos con la especialidad en administración pública. Durante tres semestres en los cuales se cursan 15 asignaturas que equivalen a más de la mitad de la carrera, los

alumnos de administración pública no reflejan en su formación una orientación y utilidad que les permita insertarse en los aspectos específicos de los asuntos de gobierno. Lo anterior ha provocado la pérdida de formación humanística y social necesaria para identificar y explicar la acción del gobierno y de la propia administración pública.

- “Una insuficiente formación teórica que impide al alumno participar en la discusión filosófica, teórica y conceptual de los asuntos estatales y gubernamentales. Además, la ausencia de una enseñanza metodológica para abordar los problemas relacionados con los objetos del conocimiento y sus correspondientes métodos de investigación...
- “Ausencia de elementos para abordar los aspectos cognoscitivos y de método relacionados con el carácter aplicativo, pragmático y útil de la administración pública. Esto mismo impide que el alumno pueda desarrollar sus habilidades y destrezas para construir estudios de caso y para encarar los que son reales.
- “Ausencia de fundamentos organizacionales para contextualizar las instituciones públicas en los contextos de crisis, turbulencia, incertidumbre y cambio. Asimismo, lo relacionado con los conflictos, las negociaciones y el desarrollo organizacional en términos de capacidades acreditadas...
- “Desaprovechamiento de elementos cuantitativos para aplicarlos directamente en la medición de los problemas administrativos, políticos, sociales y gubernamentales ... Esta situación impide trabajar heurísticamente con el contenido empírico de la ciencia política, la administración pública; en suma, con los asuntos del Estado y gobierno...

- “No hay puntos de convergencia entre la enseñanza de la economía, las finanzas públicas, la teoría presupuestaria y la administración tributaria. Tampoco hay convergencia en aspectos relacionados con el ejercicio práctico de la planeación, programación y el control presupuestal, la contabilidad gubernamental, la administración del presupuesto de gasto corriente y de la inversión física...
- “Carencia de la enseñanza relacionada con las modernas tecnologías administrativas que permiten mejorar y racionalizar los rendimientos de las instituciones administrativas y gubernamentales...
- “Insuficiencia de la enseñanza relacionada con tecnologías de gobierno como las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social...
- “Los métodos de enseñanza se sustentan fundamentalmente en la clase magisterial. Hay ausencia de tecnologías educativas modernas para explicar los problemas prácticos; para involucrar al alumno en la complejidad de las situaciones administrativas y para que desarrolle su inventiva para planear soluciones a los problemas políticos y públicos.
- “Ausencia de un sistema de entrenamiento profesional para organizar, programar y llevar a cabo prácticas con objeto de que los alumnos conozcan en vivo las vicisitudes del quehacer administrativo y gubernamental. Igualmente está vigente un sistema de estadías en las organizaciones gubernamentales y públicas para incorporar a los alumnos en la práctica ordenada del quehacer administrativo.
- “Insuficiencia de opciones terminales para la recepción profesional.

- “La acreditación de las asignaturas se efectúa de manera errática debido a la falta de seriación obligatoria de las mismas. Ello rompe la secuencia y articulación del plan de estudios y se demuestra en un buen número de casos que los alumnos estudian las asignatura a cursar, pero esto no significa que tengan las aptitudes formativas, técnicas y tecnológicas para ingresar al mercado de trabajo.”⁷

Estos problemas obligaban a los alumnos a asistir a cursos de actualización, como diplomados y seminarios, en instituciones que a diferencia de la facultad tenían cursos más actualizados en el área de administración pública. Esto demeritaba el trabajo de la facultad, de sus profesores y sobre todo de sus alumnos. Se puede decir que el plan de estudios de 1976, de la FCPyS era uno de los más pobres en carga curricular, ya que constaba de 39 materias que se podían cursar hasta en siete semestres. Omar Guerrero señaló que la distribución de las materias no era proporcional en este plan de estudios puesto que “... nueve se destinaban a la 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 ... No existían insumos curriculares suficientes para la construcción del conocimiento relativos a las organizaciones y el análisis político, y los que había se referían a los procesos de investigación en general. Los métodos relativos a organización y métodos, y análisis de sistemas muestran anacronismo, pues eran tecnologías obsoletas y en desuso. La configuración y aplicación de tecnologías presentaban también rezago, solamente comprendían también asignaturas tradicionales y carecen de otras, como contabilidad gubernamental y gestión pública, que han innovado los currícula de otros planteles. En el ámbito del desempeño profesional no existían insumos referentes al Estado como una organización, ni al gobierno ni los regímenes, ni tampoco había una materia obligada sobre administración pública comparada, todas ellas indispensables para la identificación profesional del egresado de la carrera.”⁸ Hay que agregar que las asignaturas de contexto son

pobres en su aspecto internacional. Ahora cabe preguntarse ¿por qué el desinterés o la lentitud en la renovación del plan de estudios?

Con el propósito de abatir tales rezagos, el 8 agosto de 1997 el Consejo Académico de las Ciencias Sociales aprobó la reforma a los cuatro planes de estudios de las licenciaturas que se imparten en la FCPyS. Con ello, a partir del 18 de agosto del mismo año se puso en marcha el nuevo plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. Entre las novedades que presenta este plan de estudios es que se extiende a nueve semestres la carrera y solamente tendrá tronco común en los primeros dos semestres con el área de ciencias políticas. A partir del tercer semestre en adelante, se formalizan las opciones de administración pública y ciencia política. Cada una tiene siete semestres con 33 asignaturas, 8 son asignaturas comunes y 25 específicas a cada opción.

Hay que destacar que se incorporaron materias como: Políticas Públicas I y II, Gerencia Pública y Gerencia Social, Proceso de Gobierno en México (en los ámbitos federal, estatal y municipal), Sistemas de Auditoría Gubernamental, Laboratorio de Estudio de Casos y una estadía práctica. Además se da un seminario de apoyo a la titulación. Según la coordinadora de la carrera de Administración Pública de la FCPyS Rina Aguilera, el nuevo plan de estudios tiene como objetivo "... formar agentes del cambio institucional, a partir de una formación teórica, consistente y creativa. Asimismo, que la preparación metodológica sea reflexiva y heurística para abordar situaciones previsibles y contingenciales. También que el egresado tenga una preparación humanística, filosófica e histórica."⁹

El nuevo plan de estudios fue elaborado de manera que pueda irse adaptando a los procesos de cambio de la realidad, sin la necesidad de una nueva reforma. Es decir, se propone el ajuste de una cuarta parte del proyecto después de un diagnóstico de su funcionamiento, de acuerdo con los cambios sociales y de aquellos aspectos que no

funcionen. Esto coloca al plan de estudios de administración pública de la FCPyS como el más actual en el país hasta el día de hoy. Sin embargo hay que esperar los primeros resultados para saber si este nuevo plan facilita la formación del servidor público necesario. Aunque a primera vista parece indicar que pone las condiciones necesarias para la formación de los servidores públicos que se requieren en la administración pública mexicana.

B) El plan de estudios de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM

Existe otro plan de estudios en ciencias políticas y administración pública en la UNAM que se imparte en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, y que se puede considerar relativamente superior al plan de 1976 de la Facultad. En este "los insumos de comprensión de conocimiento no están agolpados en los tres primeros semestres, ..., sino distribuidos, además dedica cuatro cursos sobre Teoría de la Administración Pública y temas afines. Frente al curso de matemáticas y uno de estadística de la FCPyS; Acatlán muestra, sin embargo, una sobredosis cuantitativa en seis cursos, en tanto que los cursos de construcción del conocimiento son mínimos. Su plan contiene un curso sobre diseño y desarrollo de organizaciones, y uno más de análisis político de la coyuntura. También sus insumos de configuración y aplicación de tecnologías son superiores a la FCPyS y, además de los cursos tradicionales; cuenta en su temario con contabilidad gubernamental, proceso administrativo público y teoría de decisiones."¹⁰

Sin embargo, Omar Guerrero considera que el plan de estudios de Acatlán tiene carencias en aspectos como: Estado, gobierno, regímenes, administración estatal, municipal y federal, empresas públicas y organizaciones políticas; con lo que la formación del servidor público necesario se ve dificultada. Sería conveniente que al plan de estudios de esta institución se le incorporara la materia de administración pública comparada, que evitaría que

se perdiera el contexto internacional en administración pública. Asimismo, es preciso que el curso de sistemas de información no se imparta en un salón de clases tradicional, sino en los de cómputo, además es necesario que se le relacione con materias como matemáticas, estadística, proyectos de inversión, etc., ya que se pierde la utilidad de los sistemas informáticos.

Se puede decir que actualmente, con la reforma del plan de estudios de la Facultad, el plan de estudios de la ENEP Acatlán es el más obsoleto, es necesario por lo tanto que las autoridades de la institución trabajen en el diseño de un nuevo plan en administración pública que se adapte a las nuevas condiciones que vive el país.

C) El plan de estudios de la Universidad Iberoamericana

Por otra parte, el plan de estudios de la Universidad Iberoamericana en la materia, se encuentra bien planteado, según Omar Guerrero, debido a la cronología de sus cursos y a los insumos formativos que proporciona. "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..."¹¹

Este plan de estudios permite la formación del administrador público necesario, debido a su actualidad y a la adecuada distribución de sus materias, a pesar de las carencias que presenta.

D) El plan de estudios de El Colegio de México

La licenciatura en administración pública que se imparte en El Colegio de México es la de más reciente creación, pero comparado con los planes de estudio de la FCPyS (1976) y el de la ENEP Acatlán no se le puede considerar superior debido a los problemas que presenta. Este plan no pone énfasis en la formación científica, se carece de materias dedicadas a la formación metodológica y epistemológica, así como para la investigación administrativa. La economía y la teoría de la administración pública están debidamente nutridas puesto que se cuentan con dos cursos de cada una, a diferencia que para ciencia política y sociología hay un solo curso.

En lo que se refiere a la enseñanza de tecnologías sus cursos son los suficientes, salvo que en una sola asignatura se imparte administración de personal, recursos materiales y de servicios. "Uno de los defectos 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."¹² En suma, se puede decir que el currículum de El Colegio de México carece de contenidos políticos, tecnologías modernas y ámbitos del desempeño profesional, lo que es preocupante en una institución de renombre como lo es ésta.

E) El plan de estudios de la Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa)

En esta universidad se imparte la licenciatura en Ciencia Política desde 1978, su plan de estudios fue modificado en 1992. “Los objetivos generales del plan son formar profesionales capaces de entender y explicar críticamente los fenómenos políticos en general y particularmente los relacionados con la problemática política de México. También es propósito lograr la vinculación estrecha entre la teoría y la investigación, así como fomentar el trabajo interdisciplinario...”¹³ El plan no cuenta con materias en administración pública, debido a que la División de Ciencias Sociales y Humanidades concibe como lógica la separación entre Ciencias Políticas y Administración Pública. Además este plan ve a la administración como algo general ya sea pública o privada. Asimismo carece de materias como Derecho Constitucional y Administrativo imprescindibles para la carrera. En este plan se da un alto valor al desarrollo de habilidades para la investigación social, así como para la expresión escrita. Estas limitantes no permiten la formación del administrador público necesario para el servicio público. (NOTA: Ver Anexo 1: Tabla Comparativa de los Planes de Estudio)

Las deficiencias de los planes de estudio de las principales instituciones educativas de nivel superior que se encuentran en la zona metropolitana de la ciudad de México, no favorecen la formación de recursos humanos con el perfil deseado en un funcionario público profesional cuya formación se haya enfocado al servicio público. Asimismo las diferentes curriculas no contemplan materias y temas como protección civil, sistemas de control de recursos humanos y financieros, discusiones sobre el buen gobierno y la ética en los asuntos públicos, así como administración de los recursos materiales con las funciones de compras, servicio generales y control patrimonial. Estos temas darían a los administradores públicos

más herramientas para desempeñar su trabajo con eficiencia y recuperarían el terreno perdido frente a otras disciplinas.

2.1.3 Otros problemas que se presentan en la formación universitaria de los administradores públicos

A) Falta de uso de bibliografía y hemerografía especializada

Un aspecto de gran importancia que puede explicar la obsolescencia de los planes de estudio es el insuficiente acervo bibliográfico, en el que muchas veces predominan libros de otras áreas como la jurídica y la de administración de empresas, que no son de gran utilidad para la formación de los administradores públicos. Es preocupante "... que las bibliotecas no tengan los títulos incluidos en los programas de estudio y que estos no contemplan obras importantes que estén en los anaqueles de las bibliotecas."¹⁴ Este es un problema que se puede encontrar en todas las universidades del país que imparten la carrera en administración pública, y es en provincia donde el problema es más grave.

Igualmente, es preocupante la falta de uso de las revistas especializadas que son un elemento que define la actualidad de un currículum. En los planes de estudio existe el requisito del dominio, o al menos traducción, de uno o dos idiomas extranjeros; este trámite generalmente es repudiado por los estudiantes porque los consideran como un obstáculo para la titulación cuando en realidad es una herramienta que permite el acceso a obras actuales. Esto ha provocado que las revistas especializadas como: la *Public Administration Review* de los Estados Unidos, la *Public Administration* de Gran Bretaña, y la *Revue Administrative* de Francia, no sean consultadas por los alumnos y en varios casos ni por los profesores. Asimismo, los periódicos y las revistas de divulgación tampoco son utilizadas, entre ellas se puede contar al Diario Oficial de la Federación. Por otro lado, es evidente la falta de libros

escritos por autores mexicanos, lo que evidencia que en nuestro país no se genera conocimiento respecto a esta ciencia de estudio. Esto se reduce a hacer la traducción de obras de autores extranjeros, que aunque son útiles, no tienen el mismo efecto que tendrían obras de científicos mexicanos, pues estarían basadas en la experiencia propia de la administración pública mexicana. Una vez más resalta aquí el problema de la desvinculación entre la investigación, la docencia y la divulgación del conocimiento.

Las universidades han sido las que han llevado a cabo la mayor parte de la poca producción hemerográfica especializada. Destacan las revistas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales como son: la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Relaciones Internacionales, Estudios Latinoamericanos, Estudios Políticos y Acta Sociológica; del Colegio de México destaca la revista Foro Internacional; de FLACSO la revista Perfiles Latinoamericanos; del Centro de Investigación y Docencia Económicas destaca la revista Gestión y Política Pública, considerada como la revista más especializada en administración pública en México. Por otro lado es importante destacar las publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, que es el centro editorial más productivo en administración pública de nuestro país. Sin embargo, estas publicaciones rara vez son consultadas por los estudiantes y no forman parte de las obras sugeridas por los planes de estudio.

“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.”¹⁵ De ahí que la profunda crisis económica del país sea la raíz de las deficiencias en la formación de los estudiantes en general y específicamente de los estudiosos de la administración pública. Además, muchos de los malos hábitos de estudio vienen desde los primeros años de educación como la falta del hábito de la lectura, lo que cuestiona severamente al sistema educativo mexicano.

B) Falta de uso de los estudios de caso

Por otra parte, la falta de uso de los estudios de caso en la enseñanza de la administración pública es visible en las currículas de las universidades mexicanas lo que limita la formación de los administradores públicos, ya que son herramientas docentes muy eficaces y que cuentan con gran aceptación en universidades de los Estados Unidos, en las que han sido ampliamente desarrollados.

“En las universidades norteamericanas, la utilización de estudios de caso en la enseñanza de la administración pública parte de una concepción muy particular de lo que debe ser un gerente público. Para ellas, uno de los objetivos más importantes consiste en formar profesionales efectivos en sus funciones, capaces de comprender a la organización y a su entorno, así como de resolver problemas cotidianos de distintos grados de complejidad, entrenados para discernir posibles cursos de acción y tomar decisiones bajo presión. Para conseguir esa habilidad son necesarias una serie de herramientas y condiciones, algunas de las cuales deben asemejarse al ambiente natural de desempeño de un profesional en la materia.”¹⁶ El método de casos es lo que se ha denominado en los Estados Unidos técnicas de aprendizaje activo, las cuales buscan una mayor participación de los estudiantes en el proceso de aprendizaje a fin de desarrollar una serie de capacidades que bajo el método tradicional (del profesor - alumno) no pueden lograrse. Es importante, en este sentido, incorporar el método

de casos a la enseñanza de la administración pública en México, como un complemento de gran utilidad y valor.

Afortunadamente el nuevo plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ya considera la importancia de los estudios de caso, por lo que se incorporó un laboratorio de estudios de caso en la currícula. De ser manejado apropiadamente este hecho traerá consecuencias favorables en la formación profesional de los estudiantes. Sin embargo debería dársele mayor relevancia y llevar a cabo estos estudios por varios semestres y no sólo en el último.

C) Ausencia de una especialidad terminal

Otro problema que presentan las currículas de las universidades es la falta de una especialidad terminal en los planes de estudio, lo que impide contar con funcionarios públicos especializados en área como por ejemplo: administración federal, estatal y municipal. Esta última ha estado casi abandonada, se puede decir que "... persiste aún un vacío respecto a la formación de los funcionarios públicos municipales que dirijan con capacidad, responsabilidad y eficiencia las estrategias y políticas de la reforma municipal."¹⁷

D) Falta de enriquecimiento en las actitudes propias para el servicio público

Por otro lado, los planes de estudio en ciencias políticas y administración pública de las universidades y demás instituciones de nivel superior, así como los programas de formación permanente, "... se focalizan mucho más sobre el desarrollo de los conocimientos (saber) y de las habilidades (saber-hacer) que sobre los enriquecimientos de actitudes (saber-ser)"¹⁸ Este hecho conduce a una deficiente calidad en el trabajo, es decir, se trata de un

problema de adaptación, lo que tiene implicaciones culturales de la sociedad en que los administradores públicos viven. La actitud es el factor que permite o no el buen desempeño de un individuo, ya que este puede tener todos los conocimientos y habilidades requeridas para desempeñar las funciones encomendadas, pero si su capacidad de adaptación no es adecuada es casi seguro que no tendrá un alto rendimiento. Aquí intervienen factores como el carácter de la persona, el temperamento, la motivación, la ideología entre otros, los cuales deben de ser moldeados durante la formación universitaria del administrador público para tener un desempeño óptimo en el servicio público.

“El saber - ser puede ser definido como la capacidad que tiene una persona para desarrollar las actitudes pertinentes en función de su medio ambiente de trabajo. Es por consiguiente un conjunto de actitudes relacionales. Puede presentarse como la interacción de capacidades y de actitudes, al contrario del saber y del saber - hacer, que son más bien habilidades... Si el saber y el saber - hacer se desarrollan principalmente gracias a los procesos de formación, las actitudes de la identidad profunda del individuo se desarrollan gracias a los procesos de socialización... Como consecuencia, el saber - ser se desarrolla tanto en los medios de la formación (educación) como en los de socialización.”¹⁹ Esto no quiere decir que sea malo el que los planes de estudio en administración pública pongan especial atención en el enriquecimiento de los conocimientos, en los que de por sí ya hay serias deficiencias como se pudo ver en páginas anteriores, pero esto no es suficiente para formar al administrador público que requiere el sector público.

En el momento en que se le da la importancia que tiene al enriquecimiento de las actitudes, en términos de relaciones con el medio ambiente de trabajo que se vive en el gobierno, el servidor público podrá adaptarse mejor a las actitudes requeridas por el puesto, además definirá el perfil que necesita para desempeñar unas y otras funciones. Asimismo, se facilitará la movilidad hacia puestos de mayor nivel en los que se requieren otra combinación

de actitudes, pues se estará trabajando en otro ambiente de trabajo y con personas con un carácter distinto. No es lo mismo tratar con funcionarios de mandos medios y superiores que con los de nivel operativo, como tampoco es igual trabajar con empleados de confianza que con los de base, pues cada uno de ellos tiene distintas formas de comportarse en el trabajo, niveles de educación diversos y también los objetivos que persiguen son variados. De la actitud que muestre una persona dependerán sus relaciones con sus compañeros de trabajo y con sus superiores, lo que influye directamente en la calidad de su trabajo.

Desafortunadamente, los profesores, en su mayoría, no están preparados pedagógicamente para promover situaciones que preparen a los estudiantes a comprender de una mejor manera las relaciones que se establecen con cada uno de los elementos en el medio ambiente de trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Asimismo, "se puede constatar que la relación de liderazgo no se toma casi nunca en cuenta en los programas de capacitación continua ni en la enseñanza tradicional en las escuelas y en las universidades. Lo que puede ser considerado completamente como anormal, puesto que se trata de una formación al management. El desarrollo de esta capacidad al liderazgo requiere tiempo para que el aprendizaje supere el nivel del saber y de un acompañamiento riguroso de parte de los profesores."²⁰ Algunas veces esta capacidad de liderazgo la desarrollan los individuos con base en su experiencia personal al dirigir a algún grupo de trabajo, pero no está acompañado por el análisis de la misma que se podría hacer con la ayuda de un profesor, es decir, no hay formalidad.

El análisis de cada una de las relaciones en el medio ambiente de trabajo facilitaría la formación adecuada del servidor público. Los planes de estudio deben fomentar la correspondencia entre las relaciones del medio ambiente y las actitudes (saber-ser). Michel Fiol expone esas relaciones de la siguiente manera:

Tipo de relación	Eje
Relación al contenido	Abstracto - Concreto
Relación a la autoridad	Autónomo - Dirigido
Relación con los compañeros	Individual - Colectivo
Relación al liderazgo	Directivo - Delegación

Según Fiol, el enriquecimiento de un individuo en términos de saber - ser puede medirse por la amplitud sobre la dirección de un eje, o por el equilibrio entre las dos direcciones que integran el eje. Además define a cada una de las relaciones con base en el eje al que pertenece.

Eje abstracto - concreto: que son actitudes con respecto al contenido del trabajo. "La actitud *abstracto* aplica las capacidades de reflexión, de conceptualización, de modelación y de comprensión teniendo cuidado de convertir el contenido del trabajo ... a una diversidad de situaciones, pero sin buscar que sea inmediatamente operativo. La actitud *concreto* aplica a las capacidades de acción y de realización teniendo cuidado de obtener resultados tangibles..."²¹

Eje autónomo - dirigido: se refiere a las relaciones con respecto de la autoridad. "La actitud *dirigido* consiste en aceptar un aporte de conocimientos y de competencias o una definición de orientaciones y de procedimientos, determinados por la autoridad y en su reproducción o aplicación por el ejecutivo. La actitud *autónomo* consiste en la búsqueda de un espacio de libertad con respecto a la autoridad. Ella implica la libertad de explorar las situaciones y de disponer de recursos para hacerlo, de tomar decisiones y de poder cometer errores."²²

Eje individual - colectivo: son las relaciones con respecto a los compañeros de trabajo. "La actitud *individual* consiste en privilegiar su propio ritmo, a evitar las perturbaciones provocadas por los compañeros y a satisfacer una gran necesidad de concentración. Ella permite un razonamiento más fácil a estructurar y más lineal; pero pierde las referencias que da la interacción social. La actitud *colectivo* implica la interacción, la confrontación y el intercambio de opiniones con los compañeros, lo que facilita la comprensión de la complejidad de los conocimientos y de las situaciones a analizar; pero implica tiempo, un lenguaje común y un reconocimiento del otro."²³ Puede decirse que aquí se desarrolla la capacidad de negociación.

Eje directivo - delegación: se refiere a la relación de liderazgo. "La actitud *directiva* consiste en dar instrucciones e imponer unas decisiones para que estas puedan ser ejecutadas por los colaboradores. Esta actitud permite evitar la dispersión, de asegurar una unidad en la acción y una coherencia en las decisiones. Esto implica que algunas veces se resuelvan los problemas de manera tajante, lo que impide la negociación y los posibles enriquecimientos del proceso de decisión. La actitud *delegación* consiste en responsabilizar a los colaboradores (subordinados) y aceptar compartir la autoridad. Esta actitud se apoya en la existencia y en el reconocimiento de la capacidad de los otros. Motiva la reflexión y la participación de los colaboradores ... Conduce a una relativa pérdida del poder, a una disolución de responsabilidades y requiere, ..., una importante acción de coordinación."²⁴

La falta del estudio de estas actitudes, es decir del análisis del saber - ser, hacen que el paso de los estudiantes a la vida laboral en alguna dependencia del gobierno sea un cambio abrupto. Esto refleja la carencia de un enlace entre los planes de estudio y la vida profesional, lo que ocasiona que no exista un clima favorable para la formación de los administradores públicos. Los estudiantes que nunca han trabajado en un organismo público, al comenzar su vida profesional dan un cambio cualitativo ya que pasan de un medio ambiente abstracto a

otro que lo es menos o no lo es de la misma forma. Esto ocasiona un desperdicio de conocimientos ya que no son aprovechados por los centros de trabajo. En cambio para los estudiantes que ya han tenido un contacto previo con el campo de trabajo, el cambio es menos grotesco; el problema aquí es que los profesores no saben aprovechar la experiencia de estos jóvenes con el propósito de enriquecer el proceso de formación. Cuando los estudiantes se dan cuenta de que lo que aprenden en la universidad no les es de gran utilidad para la vida laboral por ser muy teórico, continúan con sus estudios dando prioridad a lo práctico y dan poca importancia a las materias de construcción del conocimiento por considerarlas inútiles.

Estas deficiencias muestran que no existe una relación de trabajo entre las universidades, en su papel de formadoras de administradores públicos, y el gobierno; en este sentido el sector público no solicita nada en concreto a las universidades ni éstas lo ofrecen. Además de que la formación que reciben es fundamentalmente teórica y no proporciona los conocimientos necesarios para solucionar problemas concretos y que se presentan muy a menudo en la sociedad y en el gobierno. Esto ocasiona un desfase entre la formación profesional y la demanda del mercado de trabajo, que para los administradores públicos es el servicio público.

2.2 Las características deseables en el administrador público

Las deficiencias presentadas anteriormente en la formación universitaria del administrador público, hacen que se esté muy lejos de que el sector público tenga los recursos humanos capacitados debidamente para el desempeño de las actividades del Estado. Esta problemática no solo se encuentra en las universidades mexicanas, sino también en las instituciones de educación superior de toda Iberoamérica. El rezago de los planes de estudio es una muestra del subdesarrollo en que se encuentran los países de la región.

En la administración pública mexicana, los principales puestos de dirección, en los que se lleva a cabo la toma de decisiones que afectan a la vida nacional, son pocos los administradores públicos que forman parte de esa élite. Esto puede dar a pensar que la administración pública, como disciplina del conocimiento, no ha merecido de la atención de los miembros de los principales grupos políticos del país, de los que forman la llamada familia revolucionaria. Los miembros de este grupo no carecen de preparación académica universitaria, que sea la causa de la profunda crisis en que se encuentra el país. Por el contrario, son personas que tienen una trayectoria académica que incluye estudios de posgrado en las principales universidades del extranjero. Sin embargo, las carreras que cursan son, en la mayoría de los casos, derecho, economía, medicina y administración de empresas. La administración pública sólo ha sido estudiada por uno que otro miembro de la élite, en el mejor de los casos, en un curso de maestría en los que a la administración pública se le relaciona estrechamente con la economía, y que después abandonan por continuar sus estudios en las disciplinas mencionadas anteriormente.

En este sentido, no es válido decir que los problemas del país se deban a la escasa preparación de los grupos dirigentes. El problema se encuentra en que debido a las camarillas que se forman en estos grupos, las personas que ocupan cargos administrativos, ya sea por elección popular o por designación, no cumplan con el perfil deseable en un servidor público. Si a eso se le agrega las deficiencias en la formación universitaria de los escasos administradores públicos, la falta de valoración de la disciplina, y el concepto que la sociedad tiene con respecto al administrador público de *grillero*, *corrupto* y *autoritario*, es justificable la enorme cantidad de problemas en el servicio público.

Esto conduce a pensar en qué características debe tener, o cuál es el perfil que se desea en el administrador público. El grupo de expertos del CLAD, que participaron en el taller para elaborar propuestas de mejoramiento de la formación de los administradores públicos,

reunidos en Puerto Rico en octubre de 1991, propuso que para los países de Iberoamérica el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas de un administrador público deben reflejarse en:

- "Condiciones especiales para el trabajo en redes e iniciativa para generarlas.
- Conocimiento, habilidades y experiencia para interactuar constructivamente.
- Capacidad para identificar acertadamente las condiciones del medio externo e interno.
- Idoneidad en la gerencia de las fronteras territoriales (gobiernos supra y subnacionales); relaciones dentro de la estructura y organización del Estado.
- Capacidad para enfrentar de manera competente las situaciones de incertidumbre.
- Especial sensibilidad política tanto en lo referente a su agencia sectorial como a las políticas estatales en sentido global.
- Habilidad para la formulación, análisis y evaluación de políticas públicas.
- Compromiso con las exigencias y perspectivas del cambio social.
- Capacidad de pensamiento estratégico y prospectivo.
- Dimensión ética coherente de tal manera que esté dispuesto a asumir la responsabilidad de sus actos ante la sociedad.

- Capacidad para acceder y utilizar adecuada y oportunamente la información requerida.”²⁵

Con los sistemas de enseñanza tradicionales de las universidades, en los que se da mayor énfasis a la exposición verbal de la clase por parte del profesor; además del rezago de los planes de estudio de varias instituciones, es casi imposible que los egresados cuenten con estas características. Asimismo, tampoco se permite el desarrollo de las actitudes citadas anteriormente, que le permitirían realizar su trabajo en ambientes distintos.

Por otra parte, la formación universitaria del administrador público deseable debe encuadrarse en una administración pública moderna, en la que haya líneas flexibles de autoridad y un amplio ámbito de comunicación. En ese marco, el administrador público debe tener “... capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales. Formula y aplica políticas, y dirige a un grupo humano hacia el objetivo elegido bajo criterios teleológicos y de retroalimentación. Para alcanzar el perfil deseable del gerente público, los currícula deben estar diseñados de tal modo que el estudiante universitario adquiera nuevos conocimientos, aptitudes y valores sobre el trabajo administrativo a través de la visualización de nuevas formas de acción en determinados contextos organizativos del sector público y de la sociedad civil. Los pensum deben tener contenidos en sus programas de estudios que faciliten la adquisición de capacidades de decisión para el planteamiento de objetivos, la configuración de estrategias y el desarrollo de habilidades de relación interpersonal y de liderazgo.”²⁶ A esto se deben enfocar los planes de estudio de las universidades mexicanas, y debe ser tomado muy en cuenta al momento de actualizarlos, ya que este perfil fue definido por los expertos con base en las deficiencias encontradas en la formación de los administradores públicos, en los sistemas de enseñanza de las universidades y en la problemática general que enfrenta la administración pública.

“Los planes de estudios modernos que entrañen una adecuada formación de gerentes públicos, los capacitarán para comprender las complejidades de los procesos decisivos en las organizaciones públicas, para desarrollar relaciones humanas armónicas en su seno, para generar nuevos modos de pensar y para estimular la asunción del papel individual en las tareas colectivas. Las labores del gerente público moderno se desenvuelven no tanto en la aplicación de técnicas administrativas, como en los procesos de planeación, programación, aplicación y evaluación de decisiones y de políticas.

“Los escenarios en que se desenvuelve el gerente público son las organizaciones públicas y sociales en las que los procesos de determinación de objetivos, la toma de decisiones y las relaciones interpersonales requieren de un protagonista activo, versado y competente. Demanda un gerente público formado adecuadamente para desenvolver las potencialidades de las organizaciones modernas.”²⁷

Entonces es posible plantear aquí la pregunta ¿quiénes deben gobernar y administrar a este país? Existen dos posibilidades, aquellos que la sociedad elija a través del voto, o aquellos que tengan el perfil deseable en un servidor público antes expuesto. Se tacharía de antidemocrático y elitista, por parte de la sociedad, al hecho de que se eligiera solamente a los profesionales de la administración pública, ya que se volvería un requisito para ocupar cargos de elección popular poseer el título de administrador público. No hay que olvidar que según la Constitución general de la república cualquier ciudadano mexicano, que tenga un modo honesto de vivir y, que cumpla con los demás requisitos en ella mencionados, sin importar su nivel educativo, puede desempeñar cargos de elección.

Por otra parte, sería benéfico que los puestos de designación fueran para los administradores públicos, pero aquí existe el problema de las camarillas que existen en los grupos de poder, integradas por individuos que tienen ideas muy afines y están unidos por

lazos de amistad desde la universidad o de más atrás, y hay que recordar que no son parte del gremio de los administradores públicos. En este sentido, el panorama para los estudiosos de la administración pública no es nada alentador. ¿Hay que esperar, entonces, a que el gremio de administradores públicos tenga una presencia notable en el contexto político nacional para que se pueda manejar la administración pública de manera adecuada?, ¿cuál es la presencia de los administradores públicos en el contexto del poder ejecutivo? Esto es lo que se analizará en el siguiente capítulo.

2.3 Configuración de un plan de estudios a nivel licenciatura en administración pública

Hay que recordar que los objetivos específicos de un plan de estudios reflejan el conjunto total de comportamientos y contenidos que deberán reproducir los estudiantes en el desempeño profesional. De tal manera que de la forma en que se organiza un plan de estudios, depende la viabilidad en la formación del administrador público necesario. Sin embargo, las currículas en administración pública que existen en las universidades de Iberoamérica y sobre todo en México no permiten la formación de ese administrador público con las características ya enunciadas.

Los planes de estudios deben estar conformados por insumos que permitan la formación óptima del administrador público necesario. En la definición de planes de estudio deberían tomarse en cuenta los insumos formativos siguientes:

1. *“Comprensión del Conocimiento*

Teoría de la Administración Pública

Teoría Política

Teoría Sociológica

Teoría Económica

2. *Construcción del Conocimiento*

Metodología (Lógica y Epistemología)

Métodos y Técnicas de 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

4. *Ambitos 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 Ideas²⁸

A estos insumos debería considerarse la posibilidad de agregar algunos referentes a la ética de los servidores públicos. Esto serviría en la definición de un código de conducta que los administradores deberían de seguir en el campo laboral.

Con base en estos insumos y una adecuada relación que se haga entre ellos posibilita la formación universitaria del administrador público necesario. Los planes vigentes contienen varias de estas materias, sin embargo no están organizados de una manera adecuada. La agrupación y distribución de las materias, así como la carga académica y el régimen cronológico condicionan que el plan de estudios tenga éxito en la formación universitaria de administradores públicos que sepan responder a las exigencias del ámbito de desempeño profesional.

CITAS Y NOTAS

- ¹ ALBARRAN, Cruz, Gerardo, Reflexiones sobre la formación profesional de los servidores públicos, en Revista del IAPEM No. 31, Julio - Septiembre de 1996, p. 108
- ² GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, Ed. IAPEM, México, 1995, p.92
- ³ EDELMAN David y Arboleda Néstor, Propuestas y lineamientos para mejorar los sistemas de aprendizaje en la formación de gerentes públicos, RIGEP, Serie de documentos técnicos No. 2 - Abril, 1992, . San Juan, Puerto Rico, 15-18 de octubre de 1991, pp.5-6
- ⁴ GUERRERO, Omar, Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica, (Versión preliminar), RIGEP, Serie de documentos técnicos No.3, Bogotá Colombia, 9-11 de octubre 1992, p.15
- ⁵ UVALLE, Berrones, Ricardo, La licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en revista del IAPEM, Julio-Septiembre 1991, pp.72-73
- ⁶ BARENSTEIN, Jorge, Los administradores en el sector público mexicano, "Características de la demanda y del sistema universitario de formación." CIDE, Ensayos 1-2, Colección Administración Pública, México 1988, p.186
- ⁷ Revista Estudios Políticos No. 7 *Op. Cit.* pp. 42-44
- ⁸ GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, *Op. Cit.* pp.190-191
- ⁹ Revista *Políticas* No. 170 (Edición Especial), FCPyS, UNAM, Septiembre de 1997, p. 12
- ¹⁰ *Ibidem.* p.191
- ¹¹ *Ibidem.* p.192
- ¹² *Ibidem.* p.193
- ¹³ ABURTO, Hilda, (Coord) Diagnóstico Nacional de las licenciaturas en Ciencias Políticas v/o Administración Pública, CNCPyAP, México 1992 p.82
- ¹⁴ *Ibidem.* p. 211-212
- ¹⁵ *Ibidem.* p.214
- ¹⁶ NAVA, Campos, Gabriela, Los estudios de caso en la enseñanza de la administración pública: uso y preparación, Documento de trabajo No. 42, CIDE, México 1996, pp. 1-2
- ¹⁷ RAMIREZ, Juan Miguel, Guadalupe Enríquez, Hacia un perfil de funcionario municipal, Ponencia del Foro Nacional de la Profesionalización del Servicio Público, INAP, CNCPyS, México 9 - 11 de septiembre 1996, p.p.2-3
- ¹⁸ FIOI., Michel, La formación al management: ante todo, una cuestión de saber ser, CI.AD, Puerto Rico, 15 - 18 de octubre 1991, p.1
- ¹⁹ *Ibidem.* p.4
- ²⁰ *Ibidem.* p.7
- ²¹ *Ibidem.* p.10
- ²² *Ibidem.* p.8
- ²³ *Ibidem.* p.9
- ²⁴ *Ibidem.* p.9
- ²⁵ EDELMAN, David, *Op. Cit.* p.5
- ²⁶ GUERRERO, Omar, Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de los gerentes públicos en Iberoamérica, *Op. Cit.* p.p. 31 - 32
- ²⁷ *Ibidem.* p.32
- ²⁸ GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, *Op. Cit.* p.p. 188 - 189 Cabe aclarar que el objetivo de este trabajo no es la definición de un plan de estudios prototipo en ciencias políticas y administración pública, sino identificar las deficiencias que los planes vigentes padecen y que no les permiten la formación adecuada de sus estudiantes. Sin embargo, deberían considerarse estos insumos

propuestos por Omar Guerrero en la actualización de los mismos, así como el contenido de cada materia con base en las circunstancias prevaletientes.

CAPITULO III

**LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL DESEMPEÑO
PROFESIONAL DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS**

CAPITULO III

LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL DESEMPEÑO PROFESIONAL DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS

*"Only those who will risk going too far
can possibly find out how far one can go."*

T.S. Eliot

3.1 Profesionalización del servicio público

3.1.1 Definición de profesionalización

Según el diccionario de la lengua española un *profesional* es aquella "... persona que hace hábito o profesión de alguna cosa."¹ *Profesión* la define como la "acción y efecto de profesar. Empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente. Por lo tanto, un *profesionista* lo define como aquel profesional con título académico."² De esta manera, no considera como profesionistas a las personas que aunque hayan cursado estudios universitarios no posean el título que los acredite como tales. En este sentido se puede entender al *profesionalismo* como el "cultivo o utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro."³ Esto supone que profesionalizar significa que los miembros de una organización hayan estudiado una carrera universitaria o técnica y que la ejerzan, es decir, que trabajen en lo que estudiaron.

"Las profesiones, como otra manifestación del comportamiento humano, se han caracterizado por sus atributos distintivos, así existe consenso en cuanto a que los rasgos esenciales de toda profesión son los siguientes: a) sustento en una o varias disciplinas; b) aprendizaje mediante un plan académico de estudios; c) práctica fundada en la enseñanza

científica y académica, impartida o reconocida formalmente por el Estado; d) desempeñada como actividad única o preferente; e) retribución económica como medio de vida; y f) autorización para su ejercicio por parte del Estado.⁴ Por este hecho, se dice que los profesionistas tienen en común un saber especializado fundamentado en el conocimiento de la ciencia, lo que los hace expertos en la teoría y la práctica de su especialidad y son los únicos expertos reconocidos de este saber.

Por lo tanto *profesionalizar* a una organización, o en este caso a la administración pública, es hacer que sus funcionarios estén capacitados académicamente para ocupar un puesto en el servicio público.⁵ Esto debe ser con base en los requisitos que señale el catálogo de puestos del gobierno federal. Como ya se señaló en el capítulo anterior, el servicio público da cabida a un gran número de profesiones, pero no todas cumplen con el perfil que se requiere en el sector público, como el ya definido en páginas anteriores.

Actualmente, en los círculos académicos, políticos y sociales, se discute la necesidad de profesionalizar el servicio público como base para lograr la modernización de la administración pública, para que pueda satisfacer las demandas sociales de una manera más eficaz y a través de una óptima administración de los recursos públicos. La idea de profesionalizar al servicio público está cobrando cada día mayor fuerza, más sin embargo se ha detenido en la idea de la implantación de un servicio civil de carrera, del que ya se tienen algunos ejemplos como en el servicio exterior mexicano y en el cuerpo policiaco de la Procuraduría General de la República, que desafortunadamente son todavía incipientes.

Algunos estudiosos de la administración pública han definido a la profesionalización del servicio público sobre la idea de "... habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los

rendimientos de la acción gubernamental.”⁶ Como se puede apreciar el proyecto de profesionalización es muy ambicioso, pues no solamente se trata de capacitar a los funcionarios de alto nivel que son los responsables de tomar las decisiones que afectan la vida de la sociedad, sino también a los encargados de llevarlas a cabo, que serían los niveles operativos, es decir, todo el cuerpo burocrático en los tres niveles de gobierno. La tarea es difícil pero no imposible, es una tarea que llevará varios años, porque se tiene que luchar contra el rezago educativo con que cuentan un gran número de empleados del gobierno, tanto a nivel federal, como estatal y municipal.

Por su parte, Ma. del Carmen Pardo señala que “... un servicio público profesionalizado, con o sin sistemas de carrera, tiene que ver con la interiorización y articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el trabajo de los funcionarios de la administración pública en los diferentes niveles de gobierno... El profesionalismo debería ser la característica que distinguiera a nuestras especialidades y a nuestros egresados. En cualquier actividad en la que se participe como profesionista, lo esencial es ser un profesional, entendiéndose por ello el tener la capacidad necesaria para poder desempeñar la tarea encomendada, pues ésta arranca desde el momento de la formación universitaria hasta el desempeño profesional. En este tramo se desarrolla la convicción de hacer lo que nos corresponde de la mejor manera posible, con honestidad; otorgarle un valor más importante al trabajo y a sus resultados que al puesto; y adquirir un compromiso cada vez más serio con esta labor.”⁷

Otra idea de profesionalización se centra en que ésta es “... el conjunto de actitudes, habilidades y destrezas que un sujeto desarrolla para ejecutar una tarea, tomando como referencia siempre el conocimiento en todos los sentidos -tecnológico, político, cultural, etcétera-...”⁸ Pero no se ha tomado en cuenta que la profesionalización “... supone también todo un proceso previo de formación universitaria, pues es precisamente la institución

universitaria la que condiciona -para bien o para mal- el desempeño de los sujetos como profesionistas y no como profesionales.”⁹ Por tanto, la idea de profesionalización no solamente consiste en ofrecer capacitación en el trabajo, como se señaló anteriormente, sino que ya deben de traer todo un cúmulo de habilidades y conocimientos adquiridos previamente en una formación universitaria. Con base en esta idea, es pues imposible profesionalizar a todo el aparato burocrático, puesto que la gran mayoría de los empleados no cuentan con estudios de nivel licenciatura, pues solamente los funcionarios de niveles medio y superior cuentan con esos grados de estudios.

En este sentido, la idea de profesionalización implica no solamente disponer de actitudes, habilidades y destrezas para desempeñar un puesto, que se pueden adquirir en un proceso de capacitación en el trabajo; sino también haber pasado por un proceso de formación universitaria que capacite de una mejor manera a los funcionarios para el ejercicio de sus funciones; este proceso sólo se enfoca a los funcionarios de mandos medios y superiores del gobierno.

En el Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público realizado en 1995 en Colima por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., se definió a la profesionalización del servicio público como “... la necesidad de establecer formalmente un catálogo de los cargos y los puestos que integran las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupen dichos cargos y puestos; ..., se trata de dar cuerpo con mayor sentido de formalidad a un proceso reglamentado de idoneidades en el servicio público mexicano, pensado desde y para la sociedad.”¹⁰

En esta definición, impera la idea de que los designados a ocupar puestos públicos, que se supone son los de alto nivel, correspondan a un perfil profesional y personal especificado en un catálogo de idoneidades. Hay que señalar que se hace hincapié en la formación universitaria de los candidatos a integrarse al servicio público, esto lleva a pensar que el proceso de profesionalización sólo se enfoca a los puestos de mandos medios y superiores; seguramente porque es en estos niveles donde se toman las decisiones y dirigen las políticas que afectan la vida nacional. Por lo tanto, el sistema de profesionalización del servicio público sólo abarca a los funcionarios ya mencionados, que sí poseen una formación universitaria previa; y en la medida en que más preparados académicamente estén los funcionarios, más profesionalizado se considerará al servicio público. Es por esta razón que al término de este seminario se planteó la necesidad de formar cuadros de administradores públicos con una alta calidad profesional que les permita cumplir con los requisitos establecidos en el catálogo de idoneidad, recomendado también en este seminario.

Cada una de las ideas de profesionalización del servicio público pueden considerarse válidas, pues para lograr esa profesionalización se requiere que la persona designada a ocupar un puesto cumpla con una serie de requisitos en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes, previamente señalados en un catálogo de puestos. Además, esa persona debe haber pasado por un proceso de formación universitaria y continuar con su capacitación estando ya en funciones. De esta forma se tendrán servidores públicos de alta calidad académica.

3.1.2 La profesionalización del servicio público en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000

Es necesario conocer lo que el gobierno federal entiende por profesionalización del servicio público y ver si corresponde a las ideas expresadas anteriormente, para saber si existe concordancia entre los planteamientos hechos por el gobierno y la comunidad

académica; lo que servirá también para ver si existe un trabajo en común entre el gobierno y los especialistas en administración pública.

Tener una administración pública moderna ha sido una preocupación y una demanda constante de la sociedad. Tal es la necesidad de dejar atrás prácticas administrativas obsoletas, muchas veces elaboradas no con base en la planeación, sino en la improvisación; y dirigidas por una burocracia tachada de corrupta y poco eficiente, que el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 tiene como uno de sus objetivos:

“... promover una administración pública ... que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.”¹¹

En el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 se señala que “en materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, ..., son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Esta situación es particularmente notoria en el sector central, y provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo...”¹² Asimismo señala que existen deficiencias en los programas de capacitación, los cuales no están programados de acuerdo con la función que desempeña el empleado, refiriéndose aquí a los niveles operativos.

Uno de los subprogramas que contempla el PROMAP y que es el que interesa a este trabajo, se refiere a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público; y tiene el

propósito de llevar a cabo acciones que propicien el desarrollo de los recursos humanos a través de su mejoramiento y bienestar, así como a sancionar las conductas indebidas en las que incurran los servidores públicos. Los objetivos de este subprograma son:

- “Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.”¹³

Este subprograma busca sentar las bases de un servicio civil de carrera, aunque ya existen algunos intentos en el servicio público pero que no han logrado un pleno desarrollo; busca procurar que los nuevos elementos del servicio público cuenten con un mínimo de conocimientos, así como capacitarlos con base en las funciones que realizan. Pero no especifica si incluyen estos programas tanto a trabajadores de base como de confianza, ni si son sólo a los niveles operativos o incorpora también a los mandos medios y superiores.

Además, el subprograma señala que el servidor público que requiere el país y que se pretende desarrollar “... es un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos...”¹⁴ Sin embargo, no señala los requisitos de formación universitaria con la que deben contar los servidores públicos que ocupen cargos de alto nivel, aunque este trabajo

debe ser realizado por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública de acuerdo a sus funciones y necesidades.

El subprograma señala que:

“Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo.

Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial implica, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos.

La etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente esta etapa debe establecer las condiciones de permanencia en el trabajo.

La etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

Adicionalmente, como acciones generales y de carácter permanente, se deberá mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas, como instrumento que contribuya a la motivación del personal para que éste incremente el valor de sus servicios a la sociedad, y fomentar, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público.

LINEAS DE ACCION

Sistemas de selección

- Con objeto de procurar que quienes presten sus servicios en la APF cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en su ingreso que prevean, entre otros mecanismos, la evaluación de las aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público. A partir de 1997 las autoridades competentes identificarán los esquemas más adecuados de selección de su personal, ponderando entre otros, la impartición de cursos obligatorios y/o la aplicación de exámenes.

Actualización de conocimientos y habilidades

- A partir de 1996, las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos; a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio; y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías.

Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de las habilidades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos

- Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, el cual contendrá la información, que determinen las autoridades competentes. Este sistema podrá ser adicionado y modificado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la administración pública.

A fin de mantener actualizado dicho sistema las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo

- Con el fin de garantizar que exista igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante correspondiente, según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público.

Para efecto de lo anterior, se estudiará la posibilidad de vincular la operación de este mecanismo con el sistema integral antes aludido.

- Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la APF.
- Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación, para asegurar total transparencia en las elecciones.
- La SHCP, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, asimismo promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente del mismo por razones profesionales que incentiven su desarrollo. Lo anterior con la participación que en el marco de la ley corresponda a la SECODAM.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público

- La ética del servidor público es parte integrante de un código de valores más amplio. En consecuencia, elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad.

- La SECODAM promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública.
- La Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la currícula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades

Se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, SECODAM y las contralorías internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal.

También serán objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promoverá la adopción de un código de conducta en la función pública, más acorde con las manifestaciones de conductas irregulares y la complejidad de las relaciones de aquéllos frente a los particulares y la sociedad en su conjunto. Se perfeccionarán asimismo, las medidas de prevención y sanción que contribuyan a combatir con eficacia la corrupción.

Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.

Igualmente, se promoverá en 1997 un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.”¹⁵

A primera vista, el hilo conductor del PROMAP “... se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo XX, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días.”¹⁶

Este subprograma, expuesto tal y como se enuncia en el PROMAP, no especifica a quiénes está enfocado el proceso de profesionalización, pues sus lineamientos son demasiado generales. En sus objetivos expresa, sin embargo, la necesidad de aprovechar la experiencia y conocimientos de los servidores públicos, aún en los cambios de administración, para lograr así la continuidad de la actividad administrativa. Asimismo, hace énfasis en los valores éticos que debe tener el personal.

En lo que se refiere a mayores estímulos económicos y mejores condiciones de trabajo, indudablemente se refiere al nivel operativo, pues los niveles superiores reciben un sueldo y prestaciones económicas bastante generosas, lo que les permite tener una vida desahogada (al menos en lo económico). Por otro lado, los empleados operativos reciben un sueldo cuyo monto no garantiza un nivel de vida cómodo, ya que su sueldo sólo les permite vivir al día. Por lo tanto, en lo que respecta a las remuneraciones de los mandos medios y superiores no está a discusión su monto.

El sistema de selección de personal que propone, establece la necesidad de contar con esquemas más adecuados de selección, con lo que intenta garantizar que los servidores

públicos cuenten con un mínimo de conocimientos, pero no especifica a quienes se les exigirá, ni el grado de estudios que deben tener. Aunque, de acuerdo con las ideas de profesionalización anteriores, si se quiere tener un servicio público profesionalizado los funcionarios de mandos medios y superiores, debido a la importancia de los puestos que ocupan deben contar por lo menos con estudios de nivel licenciatura, además de participar en un proceso de capacitación continua. Por su parte, los niveles operativos tienen diferentes grados de educación, por lo que la capacitación en el trabajo que deben recibir tiene que ser distinta.

El proceso de actualización que señala el subprograma, no considera la participación de las universidades y demás centros de investigación que hay en el país, por lo que no existe un trabajo en conjunto entre las universidades y el gobierno. Aunque esta deficiencia fue reconocida en el seminario de Colima, cuando el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública ofreció colaborar junto con SECODAM, en la elaboración del catálogo de idoneidades propuesto para definir los criterios para que una persona ocupe un puesto; así como organizar seminarios de actualización profesional. Desafortunadamente los cursos que imparte el Colegio Nacional no son el producto de un trabajo conjunto entre la comunidad académica y el gobierno; además el PROMAP no reconoce la importancia de trabajar en colaboración con las universidades, por lo que los servidores públicos al no actualizar sus conocimientos, o al menos al no hacerlo de una manera adecuada, no tienen el desempeño esperado en el trabajo.

La educación universitaria de los servidores públicos de altos mandos ha sido una característica en las personas que han ocupado dichos puestos, basta con echar una mirada en el nivel educativo de aquellos que han ocupado puestos importantes en la administración pública mexicana en los gobiernos que precedieron a la revolución.

Con base en esta idea, se puede decir que en México se tiene, al menos en lo que respecta al nivel del poder ejecutivo federal, un servicio público profesionalizado, pues estos funcionarios cuentan con una formación universitaria bastante sólida, además han cursado estudios de maestría y doctorado en las mejores universidades del país y el extranjero. Es decir, que en México se cuenta con funcionarios a nivel federal altamente capacitados, cuyo nivel educativo está muy por encima del nivel promedio nacional que es de cuarto año de primaria. Cabe preguntarse aquí ¿por qué entonces, si se cuenta con funcionarios preparados, no se ha hecho un manejo adecuado de los recursos públicos que permita salir al país de la crisis en que se encuentra?, ¿cuáles son las principales carreras universitarias que han cursado los funcionarios, en qué universidades han realizado sus estudios y si el perfil de su formación es el adecuado para el servicio público?

3.2 Los criterios en la selección del gabinete en México (1940-1982)

La selección de los funcionarios públicos en México, carece de reglas claras y del conocimiento de la sociedad. A tal grado ha llegado esto, que si se preguntara ¿qué pasos se deben seguir para incorporarse a la administración pública mexicana?, la respuesta no se enfocaría a exámenes de selección, entrevistas, cumplir con requisitos establecidos dependiendo del puesto, concursos de oposición etc., pasos que en otros países del mundo se siguen de manera estricta. Para ingresar al servicio público mexicano valen más las amistades, el equipo al que uno pertenece, la universidad donde se estudió y la carrera que se cursó. En otras palabras la lealtad hacia una persona por encima de las aptitudes personales son las que cuentan para ingresar al servicio público. No importa si la persona está adecuadamente capacitada para el puesto, o si la formación que recibió en la universidad le permitirá desempeñar las funciones del puesto que ocupa, lo importante es la lealtad y la identificación con las ideas de la persona que lo ha nombrado y le ha permitido el acceso a la administración pública. No existe un sistema de ingreso y promoción que sea racional,

equitativo y democrático, y mucho menos si se trata de ingresar a niveles superiores de la administración pública donde se toman las decisiones como lo es el gabinete y el subgabinete.

Dentro del sistema político mexicano la identificación con las ideas del líder de un grupo se remonta a la época revolucionaria, en ella "el sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería de cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos de nivel federal, los gobiernos de los estados a los ayuntamientos. La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México."¹⁷

Esta situación en un principio era la seguridad de la estabilidad política que requería el país en tiempos de la revolución. Esto generó que se fuera configurando una cultura de la lealtad que explica en buena medida la conformación de los equipos administrativos hasta nuestros días. Este hecho ha generado disfunciones, como la improvisación, en la actividad de la administración pública. Además, el prestigio político ha sido la base para la lucha por los ascensos en la administración pública y ocupar puestos de mayor importancia, tanto política como presupuestalmente. El poder reside entonces, en el manejo presupuestal manejado por un equipo, lo que le permite ensanchar lealtades y acrecentar el poder político. Por tanto llegar a niveles como el gabinete, y sobre todo a secretarías con alto presupuesto y/o

con gran poder político, han provocado luchas entre los distintos equipos de la élite política nacional.

También en los Estados Unidos la victoria política ha llevado al empleo a muchas personas cuyas únicas cualidades fueron el apoyo político y la lealtad a su presidente. Este hecho fue más marcado durante el gobierno del presidente Andrew Jackson, quien no consideraba la habilidad de sus colaboradores para desempeñar un trabajo sino solo la lealtad a su persona. "Este procedimiento llevado al extremo se conoce con el nombre de *sistema de práctica de dar sinecuras como recompensa política*, lo que significa que al vencedor le tocaba una sinecura, que quiere decir que lo que se gane en la guerra le pertenece."¹⁸

En México los miembros del gabinete de cada gobierno han sido parte clave en la historia del país, pues es entre ellos y el presidente quienes toman las principales decisiones que afectan, para bien o para mal, la vida de la sociedad. Pero no solamente los niveles cupulares de la administración pública son responsables de ello, sino también los niveles medios y operativos, pues son los que se encargan de aplicar las decisiones tomadas por los líderes nacionales. Está claro que de su actuación depende el éxito o el fracaso de un gobierno, por ello al inicio de cada administración se despierta la expectativa por saber quienes son los miembros del gabinete, ya que eso indicará el rumbo que el país vaya a tomar. El reclutamiento de estos funcionarios depende de varios factores como los de amistad, lealtad, capacidad y a las circunstancias políticas y económicas al momento del relevo en la administración.

"El secretario de Estado, como cabeza visible de diferentes fuerzas políticas, representa la constelación de poderes en el seno de la sociedad política, con la función de articular las medidas que estos poderes determinen e impartiendo a sus subordinados la sociedad política.

Sexenalmente, en México, el presidente de la república es la clave de la distribución de los cargos en el gabinete, y el secretario de Estado lo es en los cargos políticos dentro de cada una de las secretarías, distribuyéndose en total más de 2000 puestos de dirección política, estratificados en una escala de mayor a menor extensión de mando. Al igual que la lucha que aparece por el control de los puestos de elección, sexenalmente se inicia la competencia política por el puesto de designación en todo el gobierno federal.”¹⁹

Con algunas contadas excepciones, “...el gabinete presidencial se ha manifestado con marcadas características: todos sus miembros son designados exclusivamente por el presidente, pertenecen a su mismo partido político, ..., sus responsabilidades públicas son menores en consideración de sus enormes capacidades, además de que algunas de estas obligaciones no son compartidas por todos los miembros del gabinete; asimismo que no requieren satisfacer más que condiciones generales para ser nombrados, principalmente.”²⁰ Además, en la conformación de cada nuevo gabinete siempre se han considerado a funcionarios de pasadas administraciones, esto puede responder a varias razones como: compromiso político, gratificación por el apoyo prestado durante la campaña, capacidad y experiencia del funcionario y/o amistad. Aquí no importa la cuestión ideológica, pues ésta “... se rompe según las necesidades estratégicas para la continuidad del sistema..., el criterio en la selección y reparto de los puestos gubernamentales, opera en forma separada de las posturas ideológicas personales. La selección parece vincularse más que nada a la necesidad de equilibrio y a la gratificación por apoyos recibidos entre la élite gobernante y quizás también a la necesidad de una determinada imagen cuya proyección ayuda en la conciliación de los distintos intereses sociales en pugna. En este sentido tampoco es el ideario del presidente el que establece las reglas de selección, aunque la lealtad a su persona y a lo que él sustenta, sí. La disponibilidad a la adaptación más o menos constante del político mexicano, eliminó el factor ideológico como base de selección. El énfasis ha estado, y sigue estando puesto, en el valor de la solidaridad con el presidente y en el valor de la discreción que implica sensatez,

mesura, cordura y eficacia a la vez.”²¹ Estas son las características que han conservado los gabinetes en México, pero existe otro punto que se debe resaltar y que en gran medida condiciona el buen desempeño de los funcionarios y es el de su educación. Los miembros del gabinete se han caracterizado por su alto nivel educativo, salvo algunas excepciones, pero generalmente el tener estudios universitarios se ha considerado como un requisito indispensable para ser titular de alguna dependencia u órgano descentralizado.

Estas características de los secretarios de Estado se han presentado a lo largo de la historia, pero legalmente no se tiene la obligación de cumplirlas puesto que no están consideradas en la ley, lo que aquí impera es el poder discrecional que tiene el presidente. La Constitución General de la República en su Artículo 91 dice: “Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.”²² Como se puede observar aquí no se mencionan las características antes señaladas, sino que estas han sido una constante en la designación de los titulares de las secretarías.

La preparación universitaria ha sido prácticamente un requisito para el ingreso a los niveles superiores de la élite política mexicana.²³ Las investigaciones realizadas por estudiosos de las élites políticas de México han coincidido en afirmar que entre el 80 y el 90 por ciento de los titulares de cargos políticos de alto nivel han asistido a la universidad. Este porcentaje ha variado a través de la historia, pero siempre se ha mantenido como una constante el elevado nivel educativo de la cúpula política. El desarrollo de las funciones que se llevan a cabo en la administración pública y el control político de la sociedad reclaman todo un cúmulo de conocimientos y habilidades que sólo proporcionan las universidades, por lo que es de ahí de donde provienen los líderes políticos nacionales.

Aunado a lo anterior, se considera que en la escuela los estudiantes pueden ser socializados conforma a las necesidades de la élite política o de algún grupo político. Según Dean Jaros, los estudiantes pueden ser socializados de cinco maneras diferentes: "1. por el contenido del plan de estudios exclusivamente; 2. por el contenido del plan de estudios, condicionado por la calidad de la enseñanza; 3. por la manifestación abierta que los profesores hagan de sus valores en las clases; 4. por la expresión más casual de sus valores por parte de los profesores en condiciones menos formales, fuera de clase; y 5. por la identificación del estudiante con ciertos maestros y la adopción de los valores que se cree tienen esos profesores. Por ello, el sistema educativo merece un estudio más profundo ya que la mayoría de los líderes políticos, sin importar la cultura de la que provengan, son bien educados y por tanto han pasado por ese ambiente. Además, la mayoría de los jóvenes mexicanos dejan a sus familias y asisten a la preparatoria y la universidad desde los 15 o 16 años, por lo cual se reduce la influencia familiar sobre los jóvenes y aumenta la probabilidad de que el ambiente educativo sea el más importante."²⁴

"La proporción de universitarios graduados ha fluctuado en cierta forma en torno a este principio general. El régimen de Díaz, el gobierno de la Convención (1914-15), la presidencia de Obregón (1920-24) y el gobierno populista de Cárdenas (1936-40), tenían un nivel académico un tanto inferior al de la mayoría de los otros grupos. De cualquier manera a pesar de la revolución, a pesar del PRI e independientemente de la era o del presidente en turno los universitarios mexicanos han logrado en forma constante mantener el control sobre los cargos públicos de nivel superior."²⁵

Si se toma en cuenta el bajo nivel educativo de la población del país, del que solamente un muy reducido número de individuos han tenido acceso a la educación universitaria, puede decirse que el liderazgo político mexicano proviene de un estrato privilegiado por su situación socioeconómica. Este privilegio les permitió terminar los

estudios universitarios y en ocasiones acceder a los estudios de maestría y de doctorado, niveles impensables para el grueso de la población. Con lo anterior puede decirse que existe una relación entre el origen social y el nivel educativo, es decir, entre más alto sea la clase social a la que pertenezca un individuo más elevado es su nivel educativo.

Actualmente, un mayor número de estudiantes, independientemente de su estrato social, tienen la posibilidad de ingresar a la universidad. En consecuencia puede decirse que sin importar el origen social la educación universitaria incrementa las posibilidades de acceso a la élite política. "Sin embargo no cualquier universidad garantiza este efecto, sobre todo, en los años recientes. La universidad nacional que está localizada en el Distrito Federal, ..., es la que ha constituido el principal campo de entrenamiento para los dirigentes políticos del país."²⁶ Esta aseveración podrá verse más adelante al estudiar los datos que proporciona el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992, sobre la educación de los principales funcionarios de la administración pública.

Para ilustrar de mejor manera la designación de los principales miembros de la administración pública mexicana, se presenta a continuación un breve recorrido histórico desde la administración de Manuel Avila Camacho hasta Miguel de la Madrid Hurtado.

3.2.1 La elección del gabinete de Manuel Avila Camacho

En la integración del gabinete de Manuel Avila Camacho se llevó a cabo con base a las reglas ya establecidas. "Por una parte se manifestó la gratificación con respecto a la administración cardenista que vuelve a reinstalarse en el poder. Por otra parte, aparece también la incorporación ascendente que obedece, más que nada, a la capacidad personal de algunos políticos."²⁷ En el reclutamiento del equipo de Avila Camacho se presentó el hecho de que se incorporó a gente que ya antes había participado con otras administraciones. Con

esto logró aumentar y diversificar sus apoyos lo que le permitió no depender tanto del grupo cardenista, el cual tenía una presencia considerable en la nueva administración. Además, logró darle a su gobierno una imagen de conciliador y flexible frente al anterior régimen.

Al incorporar a gente de diferentes tendencias ideológicas, Avila Camacho logró apaciguar a la oposición y con la integración de un número considerable de cardenistas obtuvo legitimidad, ya que la sociedad se encontraba identificada con las ideas populistas de Cárdenas. Esto no significó un avance democrático, sino que fue un soborno a aquellos grupos a los que al incluirlos en su administración los separaba de sus fuerzas originales a las cuales neutralizó, como fue el caso de los almanistas.

“El deseo de un progreso político institucional para evitar en el futuro golpes militares o discontinuidades en la conducción oficial y el deseo de un crecimiento económico, implicaban introducir un sentido moderno, más refinado, en el manejo de las reglas políticas para el reclutamiento de la participación administrativa. Ello requería a su vez un criterio más o menos técnico-profesional en la distribución de los puestos oficiales. Los nuevos Secretarios de Estado debían poder ostentar su capacidad con base en su preparación y experiencia, no sólo para fundamentar la necesidad del desarrollo, sino para emprenderlo mediante una distinta orientación en la política económica del país.”²⁸

Dentro del grupo avilacamachista tuvo gran aceptación la idea los problemas de escasez y de injusticia, se solucionarían con un incremento en los bienes de producción y consumo, tal y como había acontecido en países en los que se había experimentado un expansión industrial. Para lograr hacer realidad esta idea, Avila Camacho reclutó gente con cierta preparación académica y técnica. La imagen que intentó reflejar con este hecho fue la de realizar una selección de sus colaboradores con base en un criterio moderno, en el que la preparación era el elemento clave para lograr satisfacer las necesidades de la población.

“Además, el criterio modernista sirvió como estímulo de alerta a las clases medias en auge y en especial a los grupos profesionalizados que comenzaron a visualizar su ascenso y posible expansión en el futuro. De hecho se observa que entre los dieciocho miembros del gabinete, trece personas, 72.2%, tenían títulos profesionales; cuatro personas 22.2% tenían carreras militares y no académicas; solamente uno de los secretarios de Estado no tenía ninguna profesión formal. Pero la representación más alta en el gabinete de Avila Camacho aún la siguieron teniendo los abogados (50%), los militares, al igual que los profesionales técnicos tenían una representación del 22.2% cada una.”²⁹ Los abogados comenzaron a ocupar puestos que antes habían sido ocupados por los militares.

De esta manera el equipo de Avila Camacho se formó con gente con experiencia en los ámbitos político y burocrático, su reclutamiento se debió a la necesidad de contar con gente que ya hubiera desempeñado algún puesto en estos ámbitos para aprovechar su experiencia y lograr cumplir los objetivos planteados. Este gabinete fue el comienzo de una mayor apertura hacia los profesionales para participar en la política.

3.2.2 La elección del gabinete de Miguel Alemán Valdés

Miguel Alemán llega a la presidencia de la república con un gran fuerza, lo que le permite tener mayor autonomía en la selección de sus colaboradores más cercanos. Esto le permite llevar a cabo un reclutamiento, no tanto para conciliar intereses de las distintas facciones políticas, sino con base en su estimación personal, eficacia y lealtad que estas personas pudieran ofrecerle a él y a sus ideas.

Para formar parte del gabinete de Alemán, “los requisitos se manifestaban en primer lugar exigencias concretas de conocimientos, trabajo y dedicación responsabilizada como estímulos necesarios para adquirir prestigio ante la opinión pública.”³⁰ Esto manifestaba los

criterios modernos del nuevo presidente, quien era el símbolo de la juventud y profesionalismo. El prestigio ya no radicaba en éxitos revolucionarios y populares, sino en características de profesionalismo y grados académicos. “Debido a ello, los seleccionados no necesariamente deben tener un prestigio político, pero sí créditos universitarios. Siendo Alemán representativo de los nuevos valores, escoge personas que están más de acuerdo con lo que él representa. La característica fundamental de su gabinete fue el hecho de que la mayoría de sus integrantes eran profesionales y amigos cercanos a él.”³¹ Otra característica en el equipo alemanista fue la edad, pues casi la mayoría de los funcionarios pertenecían a la generación del presidente.

“Otra semejanza notoria es la carrera profesional del equipo y la del presidente: de las 20 personas que integraron el gabinete, 11 individuos, el 55%, eran abogados (como Alemán) ... La profesionalidad del equipo se dividió entre licenciados en derecho, 55%; industriales, 20%; técnicos universitarios, 15%, y militares, 10%.”³² Lo novedoso en este gabinete, por una parte, fue la incorporación de abogados que fungían como catedráticos universitarios, lo que le daba un prestigio intelectual. Por otra, fue la integración de industriales que ocuparon cuatro de los más importantes puestos del gabinete.

La selección de los colaboradores de Alemán provocó gran simpatía en los hombres y procedimientos propuestos por el presidente. Nadie, o casi nadie, dudaba de la honestidad, moralidad y preparación de los nuevos miembros del gabinete. Con ello Miguel Alemán aseguraba el éxito en la puesta en marcha de sus políticas, al grado de que al final de su sexenio se hablaba de una posible reelección, hecho que posteriormente se registrara con Carlos Salinas.

3.2.3 La elección del gabinete de Adolfo Ruíz Cortines

El gobierno de Adolfo Ruíz Cortines señaló la importancia de reformular la política de desarrollo económico a través de una utilización más estricta de los recursos. "Si se conserva este aspecto, más como un señalamiento ideológico y proyectivo que como una realidad, se debe a ciertas características del gabinete. Se compone de abogados tradicionales, despreocupados por una racionalidad. Además, una mayoría de ellos participa de valores contrarios a la moral de servicio que el presidente Ruíz Cortines pretende impulsar ... La prioridad cuantitativa de los abogados frente a la de otros profesionales se revela en que los abogados son un 55.55% del gabinete frente a un 5.56% de médicos, un 11.11% de militares, un 11.11% de ingenieros, un 5.56% de individuos con dos carreras y un 11.11% de individuos que han cursado carreras cortas. Es decir, los abogados además de constituir una mayoría representan un grupo de profesionales al que, por su volumen, no se puede oponer una fuerza contraria."³³

Los criterios en la selección del gabinete de Ruíz Cortines no eran congruentes con los principios ideológicos del presidente, sino que fue la necesidad de la conciliación política la que lo llevó a integrar y a dejar fuera a políticos que estaban en posiciones estratégicas para ascender. Ruíz Cortines tuvo que hacer diferentes concesiones políticas para poder librarse de las pretensiones de Miguel Alemán que intentaba ocupar otro puesto público. Aquí se cumple el fenómeno de que "el poder del presidente electo también cuenta en la selección del gabinete. Si éste llega al cargo apoyado por importantes fuerzas políticas tiene que hacer menos concesiones, lo que le permite incorporar gente suya, más acorde con su línea, que si llega la presidencia con menor fuerza."³⁴

En el equipo de Ruíz Cortines predominó la gente que tenía sobre todo carrera administrativa y no de elección, ya que es en los canales burocráticos en donde se hace la

negociación política con los principales grupos de poder, tanto del ámbito económico como político. Por otra parte ninguno de los secretarios formó parte, previo a su ingreso al gabinete, del sector privado, lo que los desvinculó de la esfera económica. Sin embargo, sí estaban relacionados con el ámbito académico, aunque muchos de ellos sólo se dedicaron tiempo parcial a la docencia en la universidad.

En síntesis, el gabinete de Adolfo Ruíz Cortines se caracterizó por "... la presencia alemanista ... desde el punto de vista ideológico y político. Se reitera la preeminencia del canal político frente a la vía militar, a la económica y a la intelectual; y, finalmente, se manifiesta una heterogeneidad de representantes en un sentido geográfico y por edades."³⁵

3.2.4 La elección del gabinete de Adolfo López Mateos

El hecho de que Adolfo López Mateos procediera de una secretaría sin funciones importantes de control y relación con la burocracia como lo es la secretaría del trabajo, lo obligó a incorporar a su administración a funcionarios de otros sexenios no identificados con él en puestos de gran importancia política. Este gabinete se caracterizó por un elevado número de especialistas, cuya integración se debió a la necesidad de manejar de diferente manera los asuntos del Estado debido a las contradicciones sociales en que se había caído a finales de los años cincuenta. Cabe decir, que el número de especialistas no era elevado en comparación con la cantidad de abogados que había en el gabinete, mas su número sí es mayor a diferencia de las otras administraciones. Además los especialistas no cuentan con experiencia en el campo político ni académico, lo que los pone en desventaja frente a los abogados.³⁶

"Estos especialistas se han formado en dos procesos distintos: un grupo de ellos, que encuentra un prototipo en el Secretario de Hacienda -Antonio Ortíz Mena- o en el Secretario del Patrimonio Nacional -licenciado Eduardo Bustamente-, en diversas ocasiones ha

desempeñado funciones en el seno del propio Estado, hecho que les ha dado conocimientos, experiencia y práctica. Otro grupo que encuentra un prototipo en Raúl Salinas Lozano, Secretario de Industria y Comercio, mas bien se caracteriza por haber cursado carreras más afines a la problemática socio-económica, como economía, sociología y administración pública, las que en virtud de implementar el proceso de desarrollo a nivel del Estado, alcanzan un nuevo auge en la década de los cincuenta.”³⁷ Cabe recordar que fue en 1958 cuando se instauró la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México, una carrera totalmente nueva para la realidad que vivía el país en ese entonces, lo que provocó, como se vio en el capítulo anterior, reacciones en su contra.

La mayor parte de los colaboradores de López Mateos tenían experiencia administrativa y carecían de experiencia en los cargos de elección popular. Esto se debe a la importancia que han alcanzado los puestos burocráticos como centros de decisión y como el más eficiente canal de acceso a niveles más altos dentro de la administración pública. Además, los secretarios del gabinete lopezmateísta se formó netamente en el sector público, ya que sólo una pequeña parte proviene del sector militar y privado.

El gabinete de Adolfo López Mateos “... muestra elementos de permanencia porque por un lado incorpora políticos comprometidos con grupos burocráticos pasados y carece de ideólogos progresistas, y por otro, cuenta con varios viejos políticos formados sobre todo en la esfera de administración estatal. Sin embargo, se manifiestan señales de cierto cambio al incorporarse más especialistas que van a acrecentar la racionalidad del Estado.”³⁸

3.2.5 La elección del gabinete de Gustavo Díaz Ordaz

El objetivo económico de Gustavo Díaz Ordaz era el de preservar el desarrollo económico, a través del endeudamiento externo, la inversión extranjera y los créditos

nacionales, por tal motivo la integración de su gabinete se orientó a reclutar a hombres que tuvieran experiencia en la rama económica, así como políticos de tendencia conservadora, vinculados con el alemanismo, que le permitieran alcanzar su meta económica. Este conservadurismo se reflejó sobre todo en la edad avanzada de los miembros del gabinete que era de más de 55 años. La necesidad de contar con créditos foráneos hizo necesario reclutar a políticos identificados con los grupos externos que hicieran posible el desarrollo de una economía fundada en incentivos externos.

“El gabinete que integra el ... presidente parece garantizar este camino de desarrollo por su especialización y profesionalización. A semejanza del de López Mateos, no se integra por políticos con tesis innovadoras en el campo político y social; los expertos incorporados a alto nivel son más bien especialistas de poca visión.”³⁹ De los cinco expertos del grupo de Díaz Ordaz cuatro son ingenieros y uno es economista. Además cobran gran importancia por su influencia los hombres que se formaron en el ejército y en los sindicatos, aunque la mayoría de los secretarios tuvo su formación en el servicio público. Por otra parte incorpora a su gabinete a más políticos que tuvieron participación en las filas del partido oficial, considerado este como uno de los canales poco usuales para tener acceso a las posiciones de la élite.

“El presidente Díaz Ordaz reclutó a hombres que en la esfera política tienen una experiencia más variada... La experiencia política de este gabinete se combina, más que en otros sexenios, con la que surge en canales de elección popular. Con López Mateos el 35% del gabinete combina una experiencia administrativa con cargos de elección popular; con Díaz Ordaz el 41.66% tiene tal doble experiencia; con Echeverría sólo el 19.05% de tal cuerpo ha pasado por los dos canales.”⁴⁰

Durante la gestión de Díaz Ordaz hubo cambios en el gabinete que se debieron a que los funcionarios no eran del agrado del presidente por no estar en la línea de la ideología del presidente, además de que estos no le aseguraban lealtad. En este sentido resaltan los casos de destitución de sus puestos de funcionarios como: Ernesto P. Uruchurtu que era el Jefe del Departamento del Distrito Federal desde hacía dos sexenios; Carlos Madrazo, dirigente del partido oficial; y el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Chávez. “Entre otros niveles del elenco político diazordacista, y al margen de estos casos, ..., se nombraron o impusieron políticos leales al presidente, aunque con diferente ideología. Esto indica que ningún presidente tiene un equipo totalmente homogéneo ideológicamente.”⁴¹

3.2.6 La elección del gabinete de Luis Echeverría Alvarez

Luis Echeverría llega al poder con gran fuerza, lo que le permite seleccionar a su equipo de trabajo con base a su ideología y planes de trabajo. La primera característica que se encuentra en el gabinete de Echeverría es que aumenta el número de funcionarios de menor edad y disminuye el de mayor. Este hecho refleja que los jóvenes no tienen los compromisos políticos que podrían tener los más veteranos, además fueron electos por simpatizar con las ideas del nuevo presidente, es aquí donde se refleja la fuerza que tenía Echeverría al llegar al poder. Esos jóvenes políticos fueron reclutados con la idea de que fueran los promotores del cambio, aunque en ningún momento su juventud les aseguraba tener la capacidad para innovar y producir el cambio en la forma de conducir el país que de ellos se esperaba.

“Además de la incorporación de los hombres jóvenes en el gabinete ingresaron, de acuerdo con el proyecto ideológico de Echeverría, más técnicos. Un nuevo prototipo político surge de la conjugación de estas dos características.”⁴² En otras palabras, llegaron a ocupar cada vez más espacios en la administración pública políticos jóvenes y con una carrera profesional distinta a la tradicional, que era la de economía. Estos nuevos técnicos

desplazaron a los abogados en áreas que habían ocupado por varios años. La predilección por los economistas es el resultado de la creciente preocupación por manejar las variables económicas que rigen la dinámica del crecimiento del país. Esto ocasionó que más economistas se integraran al gabinete y otros a niveles de asesores y consejeros.

Por ser el gabinete un cuerpo político de reducido número, es muy difícil conseguir que sea homogéneo. Un aspecto en el que se identifica esta disparidad es el de la educación, ya que Echeverría incluyó a intelectuales con gente que no tuvo una preparación formal, esto ocasionó que a lo largo del sexenio se presentaran varios problemas debido a la disparidad en la preparación y mentalidad de los secretarios. El equipo de Echeverría se caracterizó por su enorme producción intelectual aunque fue el gabinete con un menor grado de profesionalización que los anteriores. Por ejemplo: “el 94.44% del gabinete de López Mateos terminó sus estudios profesionales, el 100% del gabinete de Díaz Ordaz y el 89.47% del gabinete de Echeverría.”⁴³ Esto contrasta con la idea de modernización que se seguía en esta época; sin embargo en este periodo se inició el camino de la tecnocracia hacia el poder debido a la enorme influencia que empezaban a tener los técnicos.

A pesar de que políticos jóvenes empezaron a ocupar puestos importantes, fueron reclutados para integrarse a las filas de la administración pública, o al menos niveles superiores, amigos y conocidos del presidente, pues le aseguraban lealtad a toda prueba, esa era la primera condición para integrarse al gabinete, hecho que se había presentado desde hace varias administraciones. Otra característica del gabinete de Echeverría fue la incorporación en un número mayor de gente con carreras más burocráticas, porque como se mencionó páginas atrás, la política se hace en las secretarías y organismos descentralizados de gran poder.

“Las implicaciones de que en la cima del poder haya más administradores que hombres con una carrera de elección popular, no derivan de que los administradores sean

nombrados desde arriba y tengan lealtades hacia la cima, mientras que los representantes populares, nombrados teóricamente por la base, deban salvaguardar los intereses de ésta. Ninguno de los dos tipos representa tales intereses en virtud de la cooptación autoritaria que rige en el país para todo tipo de puestos. Lo que parece acontecer es que los administradores y hombres con carreras burocráticas parecen llenar en forma más satisfactoria los requisitos necesarios para una gestión moderna: son hombres con una preparación profesional más acabada, en los que la especialización técnica va sustituyendo a la tradicional. Esto permite avanzar que, como prototipo político, el del administrador va a ganar terreno en el futuro. Los datos de las características de los administradores, en contraste con los representantes populares, comprueban esta referencia: *verbigracia* el 27.89% de los hombres con carrera de tipo popular que aparecen en el cuerpo político echeverrista no tienen estudios profesionales, mientras sólo el 10.87% de los administradores no poseen estudios profesionales.”⁴⁴

A pesar de tener un equipo con un menor número de profesionistas, el equipo de Echeverría parece ser una garantía al proyecto modernista del presidente. Sin embargo el haber incluido a gente joven así como a burócratas tradicionales representó un obstáculo a la puesta en marcha y desarrollo del proyecto de gobierno.

3.2.7 La elección del gabinete de José López Portillo

La integración del gabinete de José López Portillo se vio influida por el gobierno saliente, aunque el nuevo presidente hacía esfuerzos por lograr una autonomía en el momento de su elección. Con el propósito de controlar a Echeverría, López Portillo decidió colocar a Jesús Reyes Heróles en la Secretaría de Gobernación, con lo que limitaba la influencia del ex presidente, quien quería implantar un maximato.

El gabinete de López Portillo se caracterizó por su inestabilidad ya que se realizaron constantes cambios de funcionarios durante su gestión, lo que limitó la continuidad de las políticas. Además hay que agregar la inexperiencia con la que el presidente llegó a la presidencia, ya que era uno de los miembros del gabinete de más reciente integración.

Su gabinete estuvo formado por un grupo numeroso de técnicos, los cuales iban ocupando cada vez puestos de mayor importancia en la administración pública. Esto puede tener su origen en su proyecto de desarrollo que consistía en "...restaurar la economía durante el primer bienio, consolidarla en el segundo y crecer aceleradamente en 1981 y 1982. Afirmó que las prioridades serían el petróleo y los alimentos."⁴⁵ Por tanto era lógico que se pensara en los economistas como los más idóneos para llevar a cabo el proyecto económico del presidente.

Otra característica del gabinete de López Portillo es que sus miembros se caracterizaron por haber hecho su carrera en la administración pública, el número de funcionarios con experiencia electoral era reducido. Este aspecto se ha presentado en todos los sexenios, por lo que se puede decir que el que los funcionarios hayan ocupado algún puesto por elección popular, significaría que era el fin de su carrera, aunque no necesariamente. Se necesitaba, debido a las condiciones prevalecientes, gente con experiencia en el ámbito administrativo, ya que políticamente no había gran oposición al nuevo gobierno, pues López Portillo fue candidato único a la presidencia. De ahí la importancia que se le dio al aspecto económico por encima del político.

3.2.8 La elección del gabinete de Miguel de la Madrid Hurtado

Miguel de la Madrid llegó a la presidencia de la república en medio de una crisis económica que amenazaba, inclusive, la soberanía nacional. La imagen que diera la

conformación del nuevo gabinete iba a ser decisiva para la vida del país. No se podía pensar en que hubiera inestabilidad en el gabinete, pues ya la crisis económica ponía en un verdadero peligro al país. Los hombres que colaboraron con De la Madrid se caracterizaron por tener una amplia experiencia en el servicio público con un promedio de 24 años.

“Los ámbitos en los que se forjaron los hombres de De la Madrid son de tres tipos: administrativo, de elección popular y partidario y ratifican la tendencia de que ... el medio administrativo es determinante en la carrera política... Esto reitera que no existe otra manera de conseguir el ascenso, pues sólo un secretario carece de trayectoria en cualquiera de estos medios.”⁴⁶ De los 14 secretarios del gabinete de De la Madrid, “... cuentan en promedio, antes de su designación, con siete puestos administrativos, lo que indica que fue en dichos cargos, y no en el partido, donde ellos hicieron su carrera.”⁴⁷ Esto deja de manifiesto que el camino electoral no es definitivo para que una persona llegue a formar parte del gabinete, y estos pueden ser variados, ya que tan probable es que un gobernador llegue al gabinete que un senador o diputado. Por otra parte, puede decirse que los hombres que integraron el gabinete pudieron tener trabajos mas o menos estables, lo que les permitió acumular experiencia en su carrera administrativa.

Sin embargo, el que estos funcionarios hayan tenido trabajos estables, hizo que se especializaran en sus respectivas áreas, que en la mayoría fue la hacendaria. Cabe decir que los más cercanos colaboradores del presidente trabajaron con él en la Secretaría de Hacienda y ocuparon las dependencias más importantes. Esto puede considerarse una ventaja, pero limita su participación en otras áreas de la administración pública, pues se requieren de otro tipo de experiencia y conocimientos. Al analizar las características de este grupo, se encontró que para llegar a la titularidad de una dependencia, los funcionarios en su mayoría, ocuparon en la pasada administración el puesto inmediato anterior, es decir, la subsecretaría del ramo.

Al equipo de De la Madrid no se le puede calificar de "... incompetente, poco adiestrado o inexperto, sino excesivamente especializado. La capacidad, es obvio, conduce a un conocimiento cada vez más profundo sobre una materia en particular, y esto es lo que fomentó el sistema mexicano, por lo menos de 1946 a 1982, a fin de echar a andar su propia maquinaria... Pero si ahora hemos llegado a un punto en el cual un grupo de servidores públicos con características muy similares se hace cargo del conjunto de las secretarías, eso no es debido a que se haya agotado la formación de tantos funcionarios con adiestramiento especializado como áreas específicas existan en el gobierno, sino porque el mandatario cambió el criterio de selección: por encima de la capacidad está la lealtad.⁴⁸

De la Madrid al reclutar a los miembros de su gabinete entre sus amigos y conocidos, con lo que le dio más importancia a la lealtad que a la experiencia. Sin embargo, "... la capacidad de estos funcionarios no está en tela de juicio, aunque sí el hecho de que puedan aprovecharla para todo. Fueron elegidos bajo la certidumbre de que sus conocimientos, fuesen los que fuesen, les serviría para desempeñarse con eficiencia donde los colocaran."⁴⁹ Al parecer lo que De la Madrid intentaba al colocar en el gabinete a sus amigos por encima del criterio de la capacidad, obedecía a la necesidad de contar con un equipo unido y duradero en una época de crisis, como lo fue la de 1982. Con ello, logró tener un equipo homogéneo y muy identificado con su ideología, que era lo que buscaba.

"El sistema mexicano había diseñado vías que pueden parecer complicadas, pero que cumplían con el propósito de formar personas capacitadas y, además, especializadas. Cualidades que no podían dejarse de lado al integrar los gabinetes presidenciales. La amistad siempre tuvo una participación destacada, pero aún así, al revisar los equipos anteriores, vemos que cada mandatario supo equilibrar sus compromisos e inclinaciones con el requisito necesario -la capacidad- para que el sistema siguiera operando. Si el funcionario, además de amigo del presidente, poseía los conocimientos adecuados, podía conseguir el más alto cargo;

pero si no se producía esa coincidencia, el Ejecutivo buscaba otra persona que fuese idónea.”⁵⁰

Una vez revisada la forma en que los ocho presidentes hasta aquí estudiados integraron su gabinete, se pueden distinguir algunos criterios de gran relevancia al momento de la elección de los futuros secretarios. El primero se refiere a “... la cercanía con el Jefe del Ejecutivo, que puede originarse en la carrera universitaria o, más frecuentemente, a lo largo de la trayectoria política de ambos; en cualquiera de los casos puede dar lugar a una estrecha amistad la cual, entre otras virtudes, tiene las de la confianza, la afinidad de pensamientos y la lealtad. Una segunda forma, es la cercanía que muestren los funcionarios con el Presidente antecesor y que, por supuesto, tiene los mismos orígenes que la anterior. Finalmente, un tercer camino de integrar un miembro al grupo mencionado, sería, simplemente, por capacidad. En este caso no existe una estrecha vinculación personal entre el futuro secretario y el Jefe de la nación sino que sólo se observa la trayectoria profesional de los posibles titulares.”⁵¹

Otras características que se pueden destacar en la selección del gabinete de los presidentes de México, es que los secretarios de Estado, al igual que el presidente, “... forman en su mayor parte un cuerpo que circula sexenalmente casi en su totalidad, que no son poderes que representen fuerzas populares o privadas que puedan ser definidas claramente, salvo algunas excepciones ... Ascenden por su capacidad política, demostrada en la tarea administrativa y en el control de cuadros burocráticos. Esto se viene a reforzar por el hecho que los miembros del gabinete han ascendido predominantemente por puestos de designación y no de elección, lo que en buena parte demuestra que la fuerza del gabinete está dada no por premio al control directo sobre organismos populares o privados de la sociedad civil, como son los sindicatos, las centrales obreras, las cámaras patronales, etcétera, sino por su capacidad de transacción y de relativa independencia de grupos definidos.”⁵²

Se puede decir que la capacidad, al momento de integrar el gabinete presidencial, es el factor de mayor importancia, y esta sólo se obtiene por el conocimiento y la práctica. Ello confirma que los funcionarios de alto nivel son los que poseen el mayor grado de educación, que en muchas ocasiones va más allá de los estudios de licenciatura. Esto puede conducir a pensar que las familias de estos funcionarios poseen los medios necesarios para poder ingresar a las mejores instituciones educativas del país. La educación es un factor determinante en el ingreso a los mejores puestos dentro de la administración pública, junto con los ya señalados anteriormente. Además es el factor que condiciona la profesionalización del sector público, es decir que entre más preparados estén los funcionarios en términos académicos, más profesionalizado se considera al servicio público. De ahí la importancia de conocer cómo ha sido la educación que han recibido los líderes políticos de México.

3.3 El nivel educativo de los funcionarios públicos de México

En México, el presidente goza de poderes casi ilimitados, pero al seleccionar a los miembros de su gabinete tiene algunas restricciones. Son muchas las presiones, como se acaba de ver, que se ejercen sobre él en el reclutamiento de los titulares de las dependencias. Esos candidatos rara vez representan a algún grupo de intereses u organización, son más bien miembros de algún grupo particular de un político en ascenso o con gran peso en la política. A pesar de los requisitos de lealtad, amistad y experiencia que tiene que tener un candidato a ocupar un puesto administrativo de alto nivel, especial importancia tiene en el momento de la selección, el factor educativo, ya que también condiciona su integración al gabinete. En las administraciones anteriores al gobierno de Luis Echeverría, la educación era uno más de los factores que influían en la designación de los titulares de las dependencias, pero en los últimos cinco sexenios ha sido un elemento esencial.

“En sociedades con un alto grado de complejidad en los papeles y organización de su liderazgo, la educación formal es una variable determinante en el proceso de selección del personal que toma decisiones de alto rango.”⁵³ Esto ocasiona que pertenecer a los altos niveles de la administración pública sea formar parte de una élite con un nivel educativo muy superior al resto de la población; ya que en México la educación, y sobre todo la universitaria, es privilegio de una minoría.

Sin embargo, el que cada día más jóvenes tengan acceso a niveles de educación superior, repercute en la estabilidad del sistema político. Los jóvenes de familias de bajos recursos que tienen acceso a la educación universitaria, tiene más posibilidades de ascender en la administración pública, aunque los puestos no sean de un nivel comparable al que tendrían los hijos de familias acomodadas. Esto no significa que un funcionario con estudios superiores no pueda tener acceso a los niveles donde se toman las decisiones, pero esto dependerá también de otros factores ya vistos anteriormente. Aunque está claro que la cantidad y calidad de la educación que reciben los miembros de los distintos estratos de la sociedad es diferente, por lo que su impacto en la sociedad no es el mismo.

“La élite política nacional en el gobierno comparte las mismas instituciones y jerarquías de cargos públicos y de carreras políticas que la burocracia federal. La élite política -presidente, secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, directores de agencias, bancos y empresas estatales de primer nivel- se confunde institucional y formalmente con la burocracia. Aún más, la élite política es parte de la burocracia, pues su designación deviene de un acto administrativo del presidente de la República pero la naturaleza de sus funciones y roles son cualitativamente diferentes a las de sus colegas institucionales. Las diferencias principales, entre la élite política gubernamental y la burocracia mexicanas se encuentran en la disparidad de formación educativa y antecedentes sociales, en el perfil político del cargo público que se ocupa y en la habilidad y proyección institucional de sujeto, principalmente.”⁵⁴

El alto nivel educativo de los líderes políticos de México ha quedado de manifiesto a lo largo de la historia, incluso se les puede considerar más preparados que los líderes industriales más importantes del país. Estas personas tienen en promedio más de 17 años de asistir a la escuela, cifra muy superior al promedio nacional de 4 años. Hay que considerar que del total de alumnos que se inscriben cada año a las diferentes instituciones educativas en los distintos grados de estudios, el porcentaje que termina es inferior al que inició. "De los líderes políticos, ..., el 82% tiene un título universitario o profesional ... En contraste con las tasas de terminación de estudios sugiere que sus antecedentes financieros son más firmes, lo que les permite terminar sus carreras o que, como individuos, tienen un impulso personal más fuerte de triunfar, ya sea en su educación o en su carrera ... Lo importante es que, incluso en los primeros años del desarrollo político de México, un alto porcentaje de sus líderes tenían esa clase de educación. De los 156 que tuvieron cargos públicos, que por primera vez ocuparon puestos de alto nivel de 1934 a 1940 (y que se educaron antes de 1930), 66% habían obtenido títulos universitarios o profesionales, en comparación con 1.5% de la población de México en 1970."⁵⁵

Es posible decir que el número de líderes políticos sin educación cada vez disminuye, hasta casi desaparecer en los últimos años, lo que los ha diferenciado del resto de la sociedad al convertirse en una élite. Aunque esto no es nuevo en México, ya que al final de la revolución mexicana la élite de origen universitario comenzó a ocupar mayores espacios en la administración pública. Esto ha ocasionado que la educación y el elitismo vayan de la mano en la historia de México.

Es importante señalar que la educación no garantiza a un político el éxito; sin embargo, sí tiene importancia para que una persona tenga acceso a puestos políticos o administrativos de alto nivel, más no así para promoverlos a niveles superiores. Aquí ya intervienen otros factores como pueden ser de amistad, relaciones sociales etc.

Roderic Ai Camp señala que el aumento de los líderes políticos de México con estudios universitarios no ha sido regular. Esto se debe a que han habido periodos en los que la cifra de políticos con apenas estudios de primaria no disminuía. Por otra parte, "... las maestrías y los posgrados como indicadores de un mayor hincapié en áreas educativas especializadas, se observa que, a partir de la educación de 1946, se inicia un patrón en que 9.3% va más allá de un título universitario o profesional básico. Para 1970, 34% de las personas nombradas por Echeverría había alcanzado esta clase de educación, cifra igual al número de personas que en la administración de Cárdenas carecían de educación universitaria."⁵⁶

Si el alto nivel de educación caracteriza a los principales políticos del país. También los caracteriza la carrera universitaria que realizan. En un estudio realizado por Roderic Ai Camp, sobre la educación de la élite política mexicana, encontró que el "... 57% de los líderes con estudios universitarios obtuvieron títulos en derecho, lo que hace que éste sea el más importante entre los líderes políticos mexicanos. En orden de importancia le siguen los de ingeniería (11%), medicina (9%) y economía (7%). Sin embargo se encuentran diferencias significativas si se comparan los campos de educativos de los miembros de la élite política con los de la población en general. Incluso en 1948, los títulos en derecho representaban el 45% de los obtenidos en México."⁵⁷

No es sorprendente que sea el derecho la carrera más solicitada por los miembros de la élite política, ya que cuando asistieron a la universidad los funcionarios de las administraciones anteriores a 1970, eran pocas las carreras que se encontraban disponibles. Además puede decirse que el derecho ha sido la licenciatura que mejor se ha adaptado a las condiciones del sistema político mexicano. Por otra parte, los jóvenes con ambiciones políticas suponen que el estudiar derecho les puede abrir las puertas de acceso a la élite, además por que es la carrera que la mayoría de los políticos ha estudiado.

Según los estudios de Roderic Ai Camp, los egresados de medicina han tenido una presencia variable en cada una de las administraciones a partir de la década de los años veinte. Sin embargo, es una carrera, al igual que la de derecho, siempre estará presente en la élite política. Por otra parte, la economía es una carrera que a partir de 1970, como se vio páginas atrás, ha tenido un desarrollo y una presencia cada vez más importante. Esto se debe a la confianza que han depositado, los presidentes y demás miembros de la élite, en los egresados de esta licenciatura, al creer que son los mejor capacitados para resolver los problemas del país a través del manejo de las variables económicas.

El que los miembros de la élite tengan cierto nivel educativo y una carrera que los caracterice, como lo es la de derecho, tiene repercusiones en el reclutamiento de sus nuevos miembros. En México para que una persona con aspiraciones políticas pueda tener acceso a cargos políticos de importancia, necesita unirse a un grupo con posibilidades futuras. Pero los miembros de estos grupos sólo se rodean de gente que tenga los mismos antecedentes educativos, por lo que para poder ingresar a estas camarillas hay que estudiar lo mismo que han estudiado los integrantes de la camarilla. Esto significa que si un alto funcionario es graduado en derecho, generalmente, reclutará a individuos egresados de derecho para formar su equipo de trabajo.

“Entre los valores más apreciados para el ingreso a la élite encontramos, primero, la conducta de una persona de sobresalientes capacidades y, segundo, la capacidad formal e informal que posea. La conducta es un producto de la socialización, cultura política, familia y, en general, de la manera cómo ejercitan las reglas del juego político, tanto en la élite, como en otras élites y en la sociedad. La capacitación informal es parte de la praxis política del sujeto y su capacidad para solucionar situaciones de riesgo o dificultad, así como su habilidad del movimiento. Por otro lado, la capacitación formal se define en términos de escolaridad, lo que se traduce en un entrenamiento teórico y académico para el liderazgo.”⁵⁸ Esto ocasiona

que el sistema político mexicano se caracterice por realizar la selección de sus miembros con base a las camarillas a las que pertenecen y a los antecedentes académicos que posean. Si individuos poseen cierta capacitación, que reclama la camarilla y el puesto, tienen la posibilidad de ser admitidos, lo que sería inaccesible para aquéllos con diferente formación académica.

Si los antecedentes educativos influyen en el acceso a ciertos niveles políticos y administrativos, también la institución en que se realizaron los estudios universitarios tiene gran importancia. La educación en México se ha caracterizado por su centralización en la población de la ciudad de México, que es la de más alto nivel educativo en todo el país. No es de sorprender entonces que las instituciones educativas que se encuentran en esta ciudad sean a las que han asistido la mayoría de los miembros de la élite política. Además, en México el reclutamiento de los nuevos integrantes de la élite se realiza cuando éstos son todavía muy jóvenes y es más fácil moldear su carácter a la conveniencia de la camarilla a la que acaba de ingresar.

“Las instituciones educativas donde se capacitan las élites políticas son importantes centros de adoctrinamiento. Estas proveen y entrenan en las normas de lealtad, estilos y conductas a ser observadas dentro y fuera de la élite. Quienes ingresan en estas instituciones están expuestos a la influencia de las tradiciones y reglas de conducta de dicho estrato. *El Alma Mater* o *Espirit de Corps* reproduce el ambiente que el recién ingresado encontrará en la misma élite, además de que será objeto de nostalgia a lo largo de su vida. Los estudiantes de Oxford y Cambridge, en Inglaterra; de Harvard o Yale, en Estados Unidos; o de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional o El Colegio de México, comparten en mucho este tipo de experiencias, socialización y reclutamiento.”⁵⁹

No debe sorprender, por lo tanto, que los jóvenes interesados en integrarse a la élite política nacional asistan a los centros educativos a los que asistieron aquéllos que ya forman parte de la élite. Esto ha originado que la educación que recibe la élite política esté sumamente centralizada, y que la responsabilidad de su educación universitaria o formal sea sólo de un muy reducido número de instituciones educativas. No debe dejarse de lado el rol de reclutadores que desempeñan los profesores que tienen cargos de alto nivel en la administración pública, ya que es en la universidad, donde imparten clases, en la que comienzan a formar su equipo o le dan sangre nueva, al reclutar a sus mejores alumnos.

Los estudios de Roderic Ai Camp demostraron que en México, “en recientes administraciones, la educación preparatoria de los líderes políticos no ha sido descentralizada a pesar del rápido aumento de preparatorias a nivel estatal en México. La Familia Revolucionaria ejemplifica más la centralización de la educación en la Escuela Nacional Preparatoria, puesto que 19 de los 20 (95%) individuos que han ocupado cuatro veces cargos públicos, con educación preparatoria, han asistido a la Escuela Nacional Preparatoria.

“Al terminar la preparatoria los futuros líderes políticos por lo general han seguido uno de los tres patrones siguientes: han asistido a la universidad en la ciudad de México (75%), han asistido a una universidad estatal o regional (24%), y han abandonado sus estudios. Sólo unos cuantos estudiantes que terminaron su preparatoria en la ciudad de México asistieron a universidades en provincia. Noventa y nueve por ciento de los líderes políticos con educación universitaria que iniciaron sus estudios en la ENP, terminaron sus carreras universitarias en la Universidad Nacional o en la Escuela Nacional de Agricultura...

“La educación universitaria entre el liderazgo político mexicano es más centralizada que su educación preparatoria. La Universidad Nacional es la institución educativa más

importante responsable de la educación de casi dos terceras partes de todos los miembros de la élite con títulos universitarios o profesionales.”⁶⁰

La Universidad Nacional Autónoma de México, se consolida como la institución educativa más importante en la formación de los líderes políticos de México. El pertenecer a la UNAM ha sido uno más de los requisitos que los aspirantes a cargos importantes en la administración pública tienen que cumplir. Este hecho ya lo señalaba Peter Smith en su libro *los laberintos del poder* al decir que pertenecer a la UNAM era la primera regla del juego político en México que podría conducir al éxito en la política.

No debería sorprender entonces, que los presidentes egresados de la UNAM hayan reclutado, para formar parte de su equipo de trabajo a miembros egresados de esa institución. Además esas personas pudieron haber sido sus compañeros de clase y también sus amigos, por lo que son depositarios de toda su confianza, que es un requisito indispensable para ser el titular de alguna dependencia u ocupar algún puesto importante en alguna de ellas.

Un dato curioso es que el presidente Gustavo Díaz Ordaz, a pesar de no haber sido egresado de la UNAM, incluyó en su gabinete a un número bastante considerable de egresados de esa institución. Por su parte el presidente Ernesto Zedillo, quien tampoco es egresado de la UNAM sino del IPN, ha reclutado a un número muy importante de funcionarios egresados de la UNAM. Incluso sin haber participado antes en algún puesto administrativo de alto nivel en la administración pública, tales son los casos del secretario de salud Juan Ramón de la Fuente; y de Julia Carabias, secretaria del medio ambiente, recursos naturales y pesca. Estos funcionarios pasaron del mundo académico de la UNAM a un puesto de alto nivel en el servicio público. Esto significa que la Universidad Nacional tiene un peso muy importante en la vida política nacional, además por ser la fuente de reclutamiento de jóvenes con ambiciones políticas más importante. Este hecho se debe a que los políticos

mexicanos se caracterizan también por sus antecedentes como docentes en esta institución, que fue en la que estudiaron.

El reclutamiento de intelectuales da a un gobierno un prestigio y una imagen de estar lo suficientemente capacitado para resolver los problemas del país. Por ello, como se pudo apreciar anteriormente, algunos presidentes como Miguel Alemán, Luis Echeverría y actualmente Ernesto Zedillo, incluyeron en sus gabinetes a figuras muy prominentes del ambiente académico. Desafortunadamente esto no significa que el gobierno trabaje en equipo con las universidades y centros de investigación para resolver los problemas más importantes del país. Cuando un intelectual o académico destacado ocupa un puesto de gran importancia, como sería formar parte del gabinete, se desliga casi por completo de la universidad donde trabajaba. Algunos de ellos siguen en contacto con ella pero sólo como profesores cuya única responsabilidad es la de impartir su clase.

“En la perspectiva del reclutamiento y roles del sistema, se debe ver al intelectual-político desde dos perspectivas: primero, como parte integrante de la élite política misma, actuando en las estructuras del propio gobierno, partido autoritario, ejército y en las organizaciones auxiliares del Estado. Segundo, como un intelectual autónomo, ligado esporádicamente a la estructura del poder o en oposición y crítica a la misma, generalmente desde la actividad académica y cultural o en la práctica del periodismo independiente. La élite política, sobre todo en periodos de crisis ... trata de cooptar a los intelectuales autónomos y a la oposición hacia sus cuadros e instituciones bajo control. La eficiencia y rapidez de esta cooptación se da en relación directa, primero a la apertura y flexibilidad de cambio de la élite, con su carácter progresista y renovador; en segundo, con la estrategia utilizada, y, finalmente, la permeabilidad de las organizaciones intelectuales independientes y de oposición a la vinculación orgánica con el régimen en cuestión.”⁶¹

Esto ha ocasionado una desvinculación entre la universidad y el gobierno en términos de formación de profesionales, de la que ya se trató en el capítulo anterior. A pesar de que el reclutamiento se lleva a cabo entre los egresados de instituciones bien identificadas, se ha dejado de lado el hecho de que su formación puede no ser la más óptima para el mejor desempeño en el ámbito profesional. Ejemplo de ello, se encuentra entre los egresados de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, ya que la currícula de las instituciones donde se imparte no responde al perfil deseable en un servidor público. Lo grave de este asunto es que es una carrera diseñada exclusivamente para el sector público. Probablemente esta sea una de las razones por las que los egresados de esta carrera no tengan la presencia que deberían de tener en el servicio público, como se verá más adelante.

Un aspecto que se ha dejado de lado en los estudios sobre los niveles educativos de la élite política mexicana, como señala Roderic Ai Camp, es la participación de las asociaciones privadas, oficiales y políticas en la promoción de sus miembros. Como ejemplos de ello se encuentran el Colegio de Economistas, el de Arquitectos, el de Abogados, así como el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Actualmente las agrupaciones profesionales, y en particular los colegios, actúan como instituciones auxiliares del aparato del Estado y de algunos partidos políticos, además de foros de crítica oficial, promotores de cultura y representantes gremiales de sus profesiones."⁶²

Asimismo, no debe olvidarse el papel que desempeñan las asociaciones de estudiantes egresados de instituciones educativas del extranjero. El papel que desempeñan es el de promoción de sus propios miembros, además del continuo intercambio cultural entre México y el país en el que realizaron sus estudios. Entre esas asociaciones se encuentran la Asociación de Exbecarios de México en Japón, la Asociación de Estudiantes de México en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, la Asociación de Egresados de la Universidad de Cambridge, etc. Por otra parte, ratifican el elitismo que existe en los estudios

de posgrado en México y, sobre todo, el de tener la posibilidad de cursar dichos estudios en el extranjero, que es privilegio de un número muy reducido de estudiantes.

3.4 El nivel educativo de los servidores públicos durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)

La elección de Carlos Salinas de Gortari como presidente de la república marcó un cambio en el equipo que dirige al país. Por tradición, o al menos así se había presentado de manera general, los presidentes de México eran egresados de la licenciatura en derecho; Salinas de Gortari por su parte es economista. Por lo que se rompe la tradición de que la administración pública federal esté en manos de abogados al pasar al poder de los economistas. Este hecho ya se perfilaba, con mayor claridad, desde el gobierno de Luis Echeverría, en el que los técnicos, como así se les conocía, comenzaron a ocupar importantes cargos. Indudablemente esto cambió las tendencias en las preferencias de estudio de los jóvenes aspirantes a ocupar puestos políticos, y también el perfil del servidor público.

Por tal motivo se decidió consultar el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, actualizado hasta 1992, para conocer el nivel educativo de los funcionarios públicos. El diccionario está dividido en cuatro apartados, pero solamente se consideró, para los fines de este trabajo, el primer apartado que corresponde al Poder Ejecutivo, por ser éste en el que se concentra el manejo de la administración pública. Aquí fueron considerados un total de 1 mil 162 servidores públicos con cargos equivalentes y superiores a una dirección general en la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, las instituciones financieras no privadas, los organismos descentralizados, las empresas desconcentradas y las paraestatales estratégicas. Asimismo se consideraron los principales miembros del cuerpo diplomático y los representantes permanentes ante organismos internacionales.

3.4.1 Estudios de licenciatura

Los datos obtenidos después de la consulta del Diccionario Biográfico fueron los siguientes: de los 1 mil 162 servidores públicos que ocuparon un puesto equivalente a director general o superior en la administración pública en 1992, 1 mil 148, es decir el 98.96%, contaban con estudios de nivel licenciatura. Sólo 14 funcionarios no tenían este grado de estudios. Esto indica que los servidores públicos de la administración salinista tenían un nivel educativo superior al del mexicano promedio que es de cuarto año de primaria. Con esto se comprobó que forman parte de la élite que cuenta con educación superior en el país. Aunque el número de estudiantes que ingresan a la universidad había aumentado en los últimos años, no será difícil que éste se reduzca debido a lo difícil que es actualmente, ingresar a una institución de nivel superior.

3.4.1.1 Principales carreras estudiadas

En los estudios de Roderic Ai Camp, se había observado que la gran mayoría de los funcionarios públicos habían egresado de la licenciatura en derecho y un crecimiento en el número de economistas. Los datos, extraídos del Diccionario Biográfico, mostraron que del total de servidores públicos con estudios de licenciatura, 272 (23.40%) egresaron de la licenciatura en derecho; 209 (17.98%) de la licenciatura en economía; 88 (7.57%) de la licenciatura en contaduría pública; 62 (5.33%) de la carrera de médico cirujano, así como de ingeniería civil; 39 (3.35%) estudiaron administración de empresas; 32 (2.75%) estudiaron la licenciatura en ciencias políticas y administración pública; 27 (2.32%) egresaron de relaciones internacionales; 23 (1.97%) cursaron la licenciatura en administración militar; y 19 (1.63%) egresaron de ingeniería mecánica eléctrica.

Las camarillas de funcionarios públicos con origen universitario cobraron mayor fuerza en el gobierno de Miguel Alemán, sobre todo de la carrera de derecho, ya que el mismo presidente era egresado de esa licenciatura. Sin embargo, la carrera de derecho es la de más larga tradición gremial y presencia política de sus afiliados. A pesar de ello, "...la participación de los abogados en la élite política ha ido disminuyendo, si bien sigue como la profesión más popular entre los líderes políticos. De 52.7% de abogados en la élite de Alemán, se pasó a 44% con Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958); a 43.3% con Adolfo López Mateos (1958-1964) y 41.2% con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). En los gabinetes presidenciales continuaron dominando los abogados con 50% bajo Alemán; 38% con Ruíz Cortines; 40% con López Mateos y 47% con Díaz Ordaz. Todos los presidentes desde 1946, menos Ruíz Cortines que era contador, han sido abogados egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM, excepto Díaz Ordaz quien estudió leyes en la Universidad de Puebla, y Carlos Salinas de Gortari, economista egresado de la UNAM."⁶³ Hay que agregar al actual presidente Ernesto Zedillo, quien también es economista, pero egresado del IPN.

El equipo de Luis Echeverría marcó el inicio de un cambio en las profesiones de los funcionarios públicos. Aunque los abogados continuaron siendo el grupo mayoritario, los economistas comenzaron a ocupar puestos de más alto nivel y a influir de manera determinante en la toma de decisiones. Lo mismo sucedió con los equipos de López Portillo y Miguel de la Madrid, en los que los economistas obtuvieron puestos estratégicos en la administración pública, que antes tenían los abogados.

La explicación del por qué los abogados han dominado la mayoría de los puestos en la administración pública, se debe a que han estado presentes desde hace más tiempo en la vida pública que otras profesiones y han influido en la vida y configuración del Estado. La estructura escolar de una profesión determina si es idónea para el servicio público o no. "... Desde siempre la formación académica de los abogados ha buscado la capacitación para el

cargo público. El estudio de la estructura constitucional, organización administrativa del Estado, las fronteras institucionales del poder y el ejercicio de la práctica jurídica como instrumento de dominación, han hecho de esta profesión la elegida tradicionalmente por los aspirantes a cargos públicos. En fechas recientes, la incorporación de áreas económicas, como el derecho económico, ha reforzado la capacitación del abogado para el ejercicio público. Sus materias de estudio giran en torno al Estado, al gobierno y al discurso ideológico de la legalidad.”⁶⁴

Peter Smith considera que el ejercicio de la abogacía, antes, durante y después de la revolución, ha funcionado como una vía directa de inserción en la vida política mexicana. Este patrón también se ha reflejado en la vida política de otros países como Estados Unidos, Francia, Italia y en menor grado Inglaterra, en los que los personajes de la vida pública han sido en su mayor parte abogados en ejercicio de su profesión. La explicación que se da en estos países, y que también es aceptable para el caso mexicano, es el de considerar al abogado como el especialista en el arte del convencimiento y de la persuasión, habilidades que se requieren en la competencia política. Además, los regímenes autoritarios, como es el caso del mexicano, “... recurren con frecuencia a procedimientos de carácter discrecional, en los que el impacto final de una ley se fija en el momento de su aplicación y son los abogados quienes están mejor entrenados para maximizar esos límites discretos.”⁶⁵ Por otra parte, el abogado puede entrar en el mundo de la política para que con la experiencia ahí obtenida pueda ampliar el ejercicio privado de su profesión. Ante esta antigua profesión del abogado han empezado a cobrar fuerza otras profesiones como economía, contaduría pública y administración pública. Basta con apreciar el creciente número de economistas que forman parte de la élite política.

Hay que recordar que la carrera de economía surgió de la necesidad de contar con un funcionario de tipo técnico, que asegurara un alto crecimiento económico del país. Su

presencia en la élite política desde 1934 a 1970 se mantuvo en promedio en un 3.4%, según los estudios de Francisco Suárez. Con Echeverría, como ya se señaló, los economistas ocuparon posiciones importantes compitiendo con los abogados en número y jerarquía. Después de los abogados y los ingenieros, los economistas conformaban el tercer grupo mayoritario en la élite política. Su crecimiento ha continuado hasta el grado de que los dos últimos presidentes de México han sido economistas y su gremio ha ocupado el segundo lugar de presencia en los puestos del gobierno, desplazando a los ingenieros.

Esto ha ocasionado que los actuales regímenes mexicanos se les considere como tecnocratizados, por la creciente participación de los economistas en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas. "El prestigio de la profesión deviene, en gran medida de considerarla como interdisciplinaria. Esto es, el economista se conceptualiza como un especialista en el análisis y propuestas de incentivos fiscales y económicos, administración del desarrollo, toma de decisiones, igualdad en la distribución del ingreso, relaciones económicas internas e internacionales, macro y microeconomía, marginalidad y, principalmente, la traducción social y política del costo-beneficio económico."⁶⁶ Los economistas son considerados actualmente como aquéllos que tiene las suficientes credenciales académicas para alentar el desarrollo del país, pero hasta el día de hoy no han demostrado tener la capacidad para lograrlo. Sin embargo para la élite política, valen más las personas con capacidades técnicas y disminuye el de las personas con capacidades literarias. Es decir, ganan espacios los economistas y pierden los abogados.

Hay que destacar, por otro lado, el papel cada vez menos importante que tienen los militares en la política nacional. Esto puede deberse a que los militares que habían tenido un papel destacado en la política durante la revolución y en el inicio del periodo posrevolucionario han fallecido; además, con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia se marcó en inicio del dominio de los niveles superiores de la élite política por los civiles.

3.4.1.2 Principales instituciones educativas a nivel licenciatura

Con los resultados obtenidos en la investigación realizada por Francisco Suárez, respecto a la educación de la élite política, se encontró que en "el desglose de las instituciones académicas donde los miembros de la élite política cursaron sus estudios profesionales muestran todavía una alta concentración de egresados de la UNAM, aunque esta tendencia se va reduciendo. Mientras en el periodo 1976-1982, el 66% de los altos funcionarios se educó en la UNAM, en 1984 el porcentaje se redujo a 56.3% con Miguel de la Madrid y a 65% del personal de su gabinete presidencial. El IPN ocupó en 1984 el 8% de los cargos, El Colegio de México el 0.9%; la Escuela Libre de Derecho el 1.2% y las universidades estatales el 10.4% del total. En 1988, eran egresados de la UNAM el 57.5% de los altos caros del gobierno federal, del IPN el 8.6%; se redujo la participación de las universidades de provincia (8.5%) y de Chapingo (1.4%), pero ganaron en importancia las universidades privadas con 10.3%."⁶⁷

Las instituciones de las que egresaron los servidores públicos con estudios de licenciatura, que se encuentran en el Diccionario Biográfico 1992, constatan los resultados de las investigaciones realizadas anteriormente. La Universidad Nacional Autónoma de México continua siendo la principal fuente abastecedora de profesionales para el servicio público. De los 1 mil 148 funcionarios con estudios de licenciatura, 611 (52.58%) egresaron de la UNAM; 82 (7.05%) del Instituto Politécnico Nacional; 62 (5.33%) del Instituto Tecnológico Autónomo de México; 50 (4.3%) de la Universidad Iberoamericana; 23 (1.97%) de la Escuela Superior de Guerra; 21 (1.8%) de universidades del extranjero; 20 (1.72%) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; 18 (1.54%) de la Escuela Libre de Derecho; 17 (1.46%) de la Universidad Autónoma de Nuevo León; 15 (1.29%) de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo; 14 (1.2%) de la Universidad Anáhuac, así como de la Universidad Veracruzana; 13 (1.11%) del H. Colegio Militar; y 12 (1.03%) de la

Universidad Autónoma Metropolitana y de la Universidad de Guadalajara. Siendo estas las instituciones con mayor número de egresados que han ocupado puestos de nivel superior en el gobierno federal.

La decreciente participación de la UNAM, el IPN y las universidades estatales en la formación de la élite política, se ha originado por el constante aumento en el reclutamiento de egresados de universidades privadas y que hayan realizado su posgrado en el extranjero. Debido al aumento de la influencia de egresados de instituciones privadas en la toma de decisiones, se ha dado inicio a la privatización del poder público. Con ello se ha provocado que las universidades públicas queden a la zaga de las privadas, ya que sus egresados no han demostrado en un número creciente de casos, tener los conocimientos adecuados para participar en la toma de decisiones y dirección de las políticas del gobierno. Esto puede resultar paradójico puesto que es en las universidades públicas en las que se lleva a cabo la mayor parte de la producción intelectual del país, prueba de ello es el gran número de funcionarios que realizaron su posgrado en México lo hicieron en universidades públicas como la UNAM y el IPN.

Esto puede provocar que llegar a ocupar un puesto de alta dirección en el gobierno sea cada vez más elitista, ya que son pocas las personas que tienen acceso a la educación en instituciones privadas en México. "Al ser tan distintos el ambiente social e intelectual que existe en la UNAM y en las universidades privadas, así como sus experiencias escolares y las actividades políticas de los estudiantes, estos factores implican diferencias en las actitudes y valores de éstos, que suelen manifestarse en sus valores y actividades políticas. En la medida que el liderazgo político se empieza a formar, principalmente en las universidades privadas y en las extranjeras, la transformación del mismo será un hecho."⁶⁸

Las universidades públicas estatales han perdido presencia en la élite política, como se puede observar solamente la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Veracruzana y la Universidad de Guadalajara tienen cierta presencia en la élite. Este fenómeno ha originado la centralización de la educación superior en la ciudad de México, ya que las principales instituciones educativas del país de las que se recluta a los funcionarios públicos se encuentran en la capital de la república.

Otro aspecto que se deriva del análisis de los datos del Diccionario Biográfico, es el aumento en el número de egresados de licenciatura de universidades extranjeras. Si bien es cierto que no hay una universidad específica donde estos funcionarios estudien su licenciatura, sí es posible decir que es en los Estados Unidos donde estos funcionarios han realizado sus estudios. De seguir esta tendencia no debe sorprender que en el futuro se prefiera reclutar a funcionarios con grado de licenciatura obtenido en una universidad extranjera, sobre aquellos que la realizaron en universidades nacionales, ya sean públicas o privadas. Prueba de ello es que el número de egresados de universidades extranjeras supera al número de egresados del ITESM, que es una institución que goza de cierto prestigio a nivel nacional.

3.4.2 Estudios de maestría

Asimismo se corroboró la tendencia en el aumento de funcionarios con estudios de maestría y doctorado, que son niveles de estudio que tiene un muy reducido número de mexicanos. De los 1 mil 148 funcionarios con estudios de licenciatura 430 hicieron estudios de maestría, esto es el 37.45%. Los estudios de maestría en el área de economía ocuparon el primer lugar de las preferencias, ya que 76 servidores públicos, es decir, 17.67% realizaron su maestría en esta área. 43 (10%) servidores públicos estudiaron la maestría en administración pública; 39 (9%) la hicieron en administración de empresas; 26 (6.04%) en el

área de derecho; 23 (5.34%) en ciencias; 17 (3.95%) en el área de ingeniería; y 12 (2.79%) en salud pública, administración militar y desarrollo económico.

A diferencia de los estudios de licenciatura, en los que predominan las instituciones nacionales, en los estudios de maestría existe la tendencia de realizarlos en el extranjero. Sin embargo todavía predominan los estudios de maestría en instituciones nacionales. Del total de servidores públicos con estudios de maestría, 206 (47.9%) realizaron su maestría en México; 159 (36.97%) la realizaron en los Estados Unidos; 42 (9.76%) en Inglaterra; 10 (2.32%) en Francia; y 4 (.93%) en Bélgica. Aunque también se realizaron estudios en países como Holanda, Canadá, Alemania, y España.

Sorprendentemente, el 47.9% de los funcionarios con maestría la realizaron en México, es decir, casi la mitad de los servidores públicos con maestría son egresados de instituciones nacionales. Este hecho puede tener varias explicaciones, por ejemplo que se encontraban trabajando al mismo tiempo que estudiaban la maestría. Aunque, actualmente, en varias instituciones se exige que los alumnos sean de tiempo completo. Otra causa podría ser la calidad de los estudios de maestría en instituciones educativas de México. De los 206 servidores público que estudiaron su maestría en México, 81 (39.82%) la realizaron en la Universidad Nacional Autónoma de México; 19 (9.22%) la realizaron en el Colegio de la Defensa Nacional; 17 (8.25%) en El Colegio de México; 13 (6.31%) en el Centro de Estudios Superiores Navales; 12 (5.82%) en el Instituto Politécnico Nacional; y 9 (4.36%) en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Siendo éstas instituciones las más importantes.

Hay que señalar que esto muestra una centralización de los estudios de maestría en instituciones de la ciudad de México, y sobre todo se concentran en la UNAM. Es decir, que los funcionarios públicos que se encuentren en provincia y deseen realizar una maestría en

México, es muy probable que se tenga que trasladar a la capital del país, para asistir a alguna institución educativa de esta ciudad. Asimismo, estos datos muestran que es en las universidades públicas en donde se realizan la mayoría de los estudios de maestría a nivel nacional, ya que es en la UNAM, en el IPN y en instituciones militares, en las que los funcionarios públicos realizan este tipo de estudios, las cuales dependen del gobierno. Por lo tanto se puede afirmar que las instituciones públicas de enseñanza superior, localizadas en el centro del país, tienen la responsabilidad de preparar a los servidores públicos que deseen realizar estudios de maestría.

Los datos que contiene el Diccionario Biográfico, mostraron que de los servidores públicos que realizaron su maestría en México, 20 (9.7%) la hicieron en administración pública; 19 (9.22%) en el área de economía; 17 (8.25%) en administración de empresas; 14 (6.79%) en el área de ingeniería; 11 (5.33%) en administración militar y seguridad nacional; 10 (4.85%) en el área de derecho; y 9 (4.36%) en Estado Mayor. Lo anterior muestra que los estudios en derecho, a nivel maestría, no tienen la misma demanda que a nivel licenciatura. No así con los estudios en administración pública, que ocupan el primer lugar de las preferencias. Esto significa que conocer la administración pública se ha convertido en una necesidad de los funcionarios públicos.

En el segundo lugar de las preferencias de los servidores públicos mexicanos para realizar estudios de maestría, se localizan las universidades de los Estados Unidos. 159 funcionarios, es decir, 36.97% realizaron su maestría en instituciones de ese país. Las principales instituciones en las que se concentraron fueron: 25 (15%) funcionarios asistieron a la Universidad de Harvard; 14 (8.8%) a la Universidad de Stanford; 13 (8.17%) a la Universidad de Chicago; 9 (5.66%) a la Universidad de Columbia y otro tanto a la Universidad de California; 6 (3.77%) a la Universidad de Yale y otro tanto a la Universidad de Georgetown. Otras universidades como las de Colorado, Michigan, Pennsylvania, Texas,

Wisconsin y la Universidad Internacional de Florida tuvieron un número significativo de estudiantes de maestría que ocuparon un cargo importante en la administración pública federal durante el sexenio salinista. No está por demás decir que el mismo presidente Salinas estudió su maestría y doctorado en la Universidad de Harvard, que es la institución a la que más asistieron los servidores públicos mexicanos.

Los programas de maestría que los servidores públicos mexicanos realizaron en los Estados Unidos se enfocaron sobre todo al área de economía, ya que 45 (28.3%) de los 159 funcionarios se matricularon en esta especialidad. Por otro lado, 18 (11.32%) de los funcionarios realizaron su maestría en administración pública; 15 (9.43%) en ciencias; 10 (6.28%) en el área de derecho; 8 (5.03%) en administración de empresas; y 5 (3.14%) en salud pública.

Inglaterra ocupó el tercer lugar en las preferencias de los servidores públicos para la realización de los estudios de maestría. Del total que tiene estudios de maestría 42 de ellos, es decir el 9.76%, acudió a instituciones educativas británicas para realizar dichos estudios. Las universidades con mayor número de egresados mexicanos, que ocuparon un cargo de alto nivel en el sexenio anterior fueron, por orden de importancia, la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, la Universidad de Cambridge, la Universidad de Manchester, la Universidad de Essex y la Universidad de Londres, entre otras. En estas instituciones, se realizaron estudios sobre todo en el área de economía, administración pública y derecho.

3.4.3 Estudios de doctorado

El número de servidores públicos con estudios de doctorado asciende a 184 es decir, 16% del total de funcionarios con licenciatura, y 42.79% del total que cuenta con estudios de maestría. El mayor número de estudios de doctorado se realizaron en el área de economía,

esto es 50 funcionarios, que representan el 27.17%. En el área de derecho 25 funcionarios realizaron su doctorado, es decir el 13.58%. Por otra parte, 9 servidores públicos hicieron su doctorado en administración pública, lo que representa un 4.89%; 8 lo realizaron en historia, es decir el 4.34%, siendo éstas las principales áreas en las que se realizaron los estudios de doctorado. Sin embargo también hubo funcionarios que realizaron su doctorado en derecho constitucional y administrativo, sociología, ciencia política, filosofía, ingeniería, administración de empresas y ciencias.

Al igual que con los estudios de maestría, existe la tendencia de realizar los estudios de doctorado en instituciones del extranjero. Los Estados Unidos es el país en el que se han realizado la mayoría de los doctorados, ya que 80 funcionarios, es decir, el 43.47% acudió a universidades de ese país a cursar su doctorado. Sin embargo, 61 (33.15%) servidores públicos realizaron sus estudios de doctorado en México; 18 (9.78%) lo realizaron en Francia; y 13 (7.06%) lo hicieron en Inglaterra, siendo éstos los principales países en los que se realizaron los estudios de doctorado. No obstante también se realizaron estudios en países como Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y España, aunque el número es sumamente reducido.

Como se puede observar, a diferencia de los estudios de maestría, para realizar los estudios de doctorado, los servidores públicos mexicanos acuden a instituciones de los Estados Unidos. De los 80 funcionarios que realizaron su doctorado en ese país, 11 (13.75%) lo hicieron en la Universidad de Chicago; 9 (11.25%) en la Universidad de Harvard; 7 (8.75%) en la Universidad de Stanford; y 5 (6.25%) en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, y otros tantos en las Universidades de Yale y Wisconsin. Hay que destacar que los estudios realizados en esas instituciones se enfocaron al área de economía, en la que 35 (43.75%) de los servidores públicos obtuvo su doctorado; otras áreas de importancia fueron ciencias e ingeniería.

México es el segundo país, como ya se mostró anteriormente, en el que se realizaron los estudios de doctorado. Los servidores públicos que obtuvieron este grado en México sumaron un total de 61, de los cuales 45 (73.77%) lo realizaron en la Universidad Nacional Autónoma de México; 6 (9.83%) en el Centro de Estudios Superiores Navales; y 4 (6.55%) en el Instituto Politécnico Nacional. También se realizaron estudios de doctorado en instituciones como El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana, pero en un número reducido de egresados.

Los grados de doctor que se obtuvieron en México, se localizaron predominantemente en el área de derecho con 19 egresados, es decir 31.14%. Asimismo hubo 7 (11.47%) funcionarios que cursaron su doctorado en administración pública; 6 (9.83%) que específicamente, lo realizaron en derecho constitucional y administrativo. Asimismo se cursaron los doctorados en ciencias administrativas y seguridad nacional. Cabe señalar que sólo un funcionario obtuvo el grado de doctor en economía en México.

En el caso de los estudios de doctorado, Francia fue el tercer país en el que los servidores públicos mexicanos obtuvieron este grado, con un total de 18 (9.78%) títulos otorgados. Sobresalieron aquí instituciones como la Universidad de París y la Universidad de la Sorbona. Los estudios se realizaron en distintas áreas, pero destacaron los de sociología, historia, economía, derecho y administración pública.

Inglaterra ocupó el cuarto lugar en las preferencias para realizar estudios de doctorado. Las instituciones con mayor número de egresados mexicanos fueron: la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y las universidades de Londres, Sussex y Cambridge. En ellas se realizaron estudios en el área de economía, administración pública y derecho, entre otras áreas.

3.5 El desempeño profesional y los problemas a los que se enfrentan los egresados de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública

La licenciatura en ciencias políticas y administración pública tiene a su cargo la formación de profesionistas especializados para desempeñarse en las tareas del servicio público. El Estado es una organización con un enorme grado de complejidad debido a sus diversas áreas de acción, por lo que requiere de funcionarios especializados en el manejo de los asuntos públicos. Por tanto, es de vital importancia conocer la presencia que tienen los egresados de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en el Estado y su grado de influencia en las decisiones que se toman en los altos niveles de la administración pública y que afectan a la vida política y social del país. Ya que como señala Ricardo Uvalle, la función del gobierno y administración requiere de especialistas genuinos, no de especialistas adoptivos.

“La profesión del licenciado en ciencias políticas y administración pública, es la respuesta universitaria a la creciente demanda de la sociedad moderna por sistematizar teórica y prácticamente un conocimiento altamente practicado y difundido, pero de manera empírica. es decir, la licenciatura en ciencias políticas y administración pública constituye el esfuerzo científico por entender, explicar y desarrollar de manera sistemática toda una práctica administrativa, producto de la acción del hombre en la gestión gubernamental y la organización de la sociedad; erradicando las prácticas del empirismo y la casualidad.”⁶⁹

Del total de funcionarios que tuvieron un puesto equivalente o superior a director general en la oficina de la presidencia de la república, secretarías de Estado, organismos financieros no privados, y miembros del cuerpo diplomático, sólo 32 eran egresados de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, número poco significativo si se

toma en cuenta el campo de trabajo tan amplio de la disciplina y los casi 40 años que tiene de existencia en México. De ellos 23 (71.87%) estudiaron en la UNAM; 6 (18.75%) en la Universidad Iberoamericana; los tres restantes egresaron de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la UAM y de El Colegio de México respectivamente.

El número de funcionarios que tenían estudios de maestría era de 11, realizada principalmente en México, en la UNAM y en el COLMEX; 4 la realizaron en Inglaterra, y 1 en los Estados Unidos. El área de estudio que predominó fue la de ciencia política y administración pública, con lo que lograron un alto nivel de especialización en su área.

El total de funcionarios que alcanzó el grado de doctor fue de 4. De ellos 2 realizaron su doctorado en administración pública en la UNAM; 1 en economía en los Estados Unidos; y el otro en Francia en el área de filosofía.

Las instituciones en las que se concentró la mayoría de los egresados fueron, en orden de importancia, el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Desarrollo Social, el IMSS y el ISSSTE principalmente. Son realmente pocas las instituciones en las que han participado los administradores públicos, sin embargo para analizar su eficacia hay que estudiar su desempeño en estas dependencias. Eso permitirá tener una idea de lo que han hecho y del probable futuro que le espera a la disciplina en el campo laboral.

La importancia de contar con profesionales de la administración pública radica en que es el profesional cuyo campo de trabajo es la esfera del Estado y en particular el aparato administrativo de éste. Tiene como principal responsabilidad el bien colectivo. "El egresado de esta disciplina debe ser aquella persona que, por la formación recibida a lo largo de su preparación profesional como por ciertas características y antecedentes personales, tenga tanto

una concepción universal como regional, local y comunitaria de los asuntos del Estado, en tanto que éstos afectan las condiciones de vida del grupo social que lo compone.”⁷⁰ Se le puede considerar como el profesional preparado para trabajar en áreas complejas, en momentos de incertidumbre dentro de la administración pública. De ahí la importancia de contar con este tipo de profesionistas dentro del servicio público.

Sin embargo, con los datos obtenidos del Diccionario Biográfico se puede decir que la licenciatura en ciencias políticas y administración pública no ha sido aprovechada. Son tantas las ventajas que ofrecen los egresados de esta carrera, cuando están bien preparados, que de ser valorados se contaría con profesionales capacitados para manejar adecuadamente los asuntos de la administración pública. Desafortunadamente, su presencia en el sector público, y sobre todo en los niveles de dirección y toma de decisiones, no es la que debería ser. En este sentido es válido preguntarse si las universidades, tanto públicas como privadas, preparan a los administradores públicos en la cantidad y calidad que requiere el servicio público.

Con base en los problemas detectados en el capítulo anterior, en los planes de estudio de las universidades que imparten la carrera, es posible decir que efectivamente, las universidades, ya sean públicas o privadas, no están preparando a los administradores públicos ni en la calidad ni cantidad que requiere el sector público. Esto se debe a que la formación universitaria que reciben en las aulas limitan en gran medida su ejercicio profesional. De ahí puede derivarse que su presencia sea tan sólo del 2.75% en los niveles superiores, y esto ha ocasionado que egresados de otras disciplinas absorban las tareas que un administrador público debería realizar.

Como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los problemas más relevantes es la disociación entre el empleo público y la formación universitaria de administradores

gubernamentales. Esto "... ha motivado discrepancias sobre la necesidad social de una profesión universitaria que no es incorporada al servicio público bajo criterios de carrera administrativa. Pero, paradójicamente, muy pocas personas pueden negar la conveniencia de una carrera administrativa y tampoco el que sea nutrida por medio de profesionales en administración pública formados en las instituciones de enseñanza superior. En consecuencia, la situación del empleo público en México es un buen indicador del nivel de profesionalización en la administración pública y de la conveniencia en la incorporación de especialistas formados en las universidades."⁷¹

Por otra parte, los egresados de ésta carrera tienen que luchar contra la tradición histórica de considerar a los abogados como los depositarios casi exclusivos de la actividad política, y en años recientes a los economistas como los más idóneos para manejar los asuntos de la administración pública. Además, tienen que cambiar la imagen poco favorable que tienen los egresados de ésta disciplina, a quienes se les califica con adjetivos despectivos como el de *grilleros*, sobre todo si provienen de universidades públicas. Con ello se demuestra el desconocimiento de la tarea de un administrador público, así como de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública. Cabe señalar que los administradores públicos poco han hecho para revertir esa imagen. Sólo con el trabajo eficiente y honrado es posible cambiar esa mala opinión que se tiene de estos profesionistas. Desafortunadamente varios de los que se encuentran ya en niveles de decisión y dirección, no han sabido darle a la carrera el impulso que consolide y justifique su presencia en el servicio público. Este hecho ha ocasionado que se cierren los espacios para que las nuevas generaciones de administradores públicos puedan entrar a los altos niveles de la administración pública.

"Las expectativas del desempeño profesional del administrador público van generalmente muy por detrás de su actuación laboral, generando descrédito y desconfianza en la profesión, en lo que ésta puede llegar a hacer, por consiguiente se pierden espacios

laborales que son ocupados por otras disciplinas afines. De ahí que el conglomerado de servidores públicos, no importando a qué ámbito de gobierno correspondan; los administradores públicos no ocupen el lugar que les corresponde, siendo relegados a puestos y funciones secundarias, adjetivas, salvo sus honrosas excepciones."⁷² Esos casos, que son realmente especiales, son los ya mencionados en los datos obtenidos del diccionario biográfico, en los que se observa claramente el reducido número de administradores públicos que participan en la administración pública en puestos con funciones sustantivas.

Un dato que muestra de una manera más amplia la participación de los egresados de ésta licenciatura, aparte del obtenido del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, es el siguiente: en el sector público federal existen alrededor de 50 mil puestos de jefe de departamento a director general.⁷³ Por su parte el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública tiene identificados a 1 mil 295 miembros ordinarios (titulados) y 5 mil asociados (no titulados); del total de sus miembros solamente 273 se encuentran en la administración pública en puestos de mandos medios y superiores.⁷⁴ Si se compara el total de puestos con el número de egresados de esta carrera, realmente se puede decir que no es significativa la participación de estos profesionistas en la toma de decisiones de alto nivel en el gobierno.

Si se considera que el campo laboral del licenciado en ciencias políticas y administración pública es muy amplio, debido al número de instituciones en las que puede ejercer profesionalmente, y el número tan reducido de egresados que ocupan puestos de dirección, es necesario detectar el pro qué de esta situación. Una causa del problema es la deficiente formación universitaria que hace poco competitiva a la carrera y deja su campo de trabajo en manos de otros profesionistas (abogados y economistas principalmente). Incluso el desarrollo de esta disciplina, en algunas ocasiones, ha carecido de identidad y autonomía.

Este panorama no es muy alentador para los egresados de esta licenciatura, ya que aunado a su presencia poco significativa dentro de la administración pública y los problemas que se presentan en su formación, ésta disciplina "... comparte las tendencias del diagnóstico de la educación superior en México, de los alumnos que ingresan para cursar la licenciatura en ciencias políticas y administración pública solamente egresa el 45% en promedio y el porcentaje de titulación no rebasa el 20%."⁷⁵ Ese bajo nivel de titulación de los egresados de esta licenciatura es el reflejo del escaso apoyo a la titulación que dan los planes de estudio vigentes en la mayoría de las universidades que imparten la disciplina. El no estar titulados ha propiciado también que se cierre o limite el acceso a estudios de posgrado para los miembros de este gremio. Como se pudo ver anteriormente, del total de egresados de esta licenciatura, sólo un reducido número tiene estudios de maestría y doctorado. Probablemente un gran porcentaje de los que tienen estudios de posgrado en administración pública tienen puestos de asesoría o se dedican a la investigación y docencia. Sin embargo el no tener estudios de posgrado, preferentemente realizados en el extranjero, limita aún más el acceso a las filas de la élite política nacional que, como se vio anteriormente es un requisito indispensable para lograr la incorporación a este rubro.

No es un asunto fatal el que los administradores públicos se dediquen a la investigación, lo malo está en que poco han ayudado al desarrollo de la disciplina. Las investigaciones que se han realizado no son aprovechadas puesto que al estar desvinculadas las universidades y centros de investigación del gobierno, estas se quedan únicamente en el papel sin que se lleven a la práctica. Además, es difícil precisar el estado que guarda la investigación en ésta área puesto que "... ya no se cuenta con un directorio actualizado de los egresados, una política clara de investigación que dé cuenta de la formación de los investigadores, las áreas que necesitan mayor apoyo, las condiciones en que se realiza actualmente la investigación, así como la valoración de la investigación y sus impactos..."⁷⁶

Esta disciplina enfrenta los mismos problemas que enfrentan las ciencias sociales y la ciencia en general en México como es la falta de promoción y difusión de la investigación.

Si al problema de la deficiente preparación académica de los administradores públicos se agrega el elitismo y la reducción de plazas y vacantes en el servicio público, el panorama se vuelve dramático. Ante la actual crisis económica, el gobierno ha decidido racionalizar el gasto y congelar las plazas vacantes de la administración pública, con ello el ingreso al servicio público se vuelve casi imposible. Esto ha ocasionado que gran parte de los recién egresados de la licenciatura en administración pública estén ahora en el desempleo por la falta de plazas y por su falta de competencia.

Con todo el conjunto de dificultades que presenta la formación universitaria y el ejercicio profesional de los administradores públicos, estos tienen la enorme responsabilidad de lograr la consolidación de la disciplina para que tenga un papel protagónico en la administración pública de los próximos años. Para ello, los futuros profesionales de ésta área tienen que poseer una sólida formación académica basada en las condiciones actuales que imperan en el sector público, y que además inspire confianza a la sociedad.

En la actualidad es de vital importancia contar con un servicio público regido por criterios modernos, con funcionarios bien preparados académicamente, en un proceso de capacitación permanente, reclutados en un proceso democrático y basado en los méritos y capacidades de la persona según el puesto al que aspire, y que además tenga estabilidad en el trabajo al no verse afectados de manera arbitraria por los cambios sexenales o por los constantes reacomodos que se llevan a cabo en la administración pública. Ante estas circunstancias cabe preguntarse cuál es el futuro del licenciado en ciencias políticas y administración pública.

El panorama no es fácil para el profesional de la política y la administración pública, entre sus tareas destacan el lograr la consolidación de su profesión en la formación de los cuadros que ingresarán al servicio público. Debe cambiar la imagen poco favorable que se tiene de la carrera así como la de aquellos que la estudian. Por otro lado debe ser un promotor de la descentralización política y administrativa, para que se reactiven los procesos productivos y se eleve el nivel de bienestar de la sociedad, ya que de ello depende la prosperidad del país.

“Si la administración pública es protagonista del acontecer nacional, el licenciado en ciencias políticas y administración pública también lo es. Ni la pasividad, ni la tranquilidad que adornece, son consustanciales a una profesión que se dedica a los asuntos del Estado. En cambio la creatividad y la participación son factores que deben caracterizar al profesional que se dedica a la administración de la sociedad.

“Cabe destacar que no se trata de cualquier profesional, sino del que ha estudiado los fenómenos políticos y administrativos en forma directa, no a través de alcances interdisciplinarios. La esencia de la vida estatal en su connotación política y administrativa es futuro inmediato y mediano que no acepta ni el ensayo ni las prácticas experimentales.”⁷⁷ Por ello, debe comenzar a recuperar y ganar espacios, que otras disciplinas han obtenido. Si el abogado es considerado indispensable en la política por su poder de convencimiento, el administrador público debe serlo por su capacidad de respuesta a las necesidades sociales a través de un manejo racional de los recursos públicos.

Esto se basa, sin lugar a dudas, en la actualización y mejoramiento de los planes y programas de estudio de las universidades que imparten la carrera. Sin ello, la participación del licenciado en ciencias políticas y administración pública no será más que la de un agente pasivo que lleva a cabo actividades adjetivas y no sustantivas en el diseño de las políticas que

tiendan a lograr el progreso y bienestar de la sociedad a la que sirve. Por otro lado, con una mejor formación académica, caracterizada por niveles más altos de especialización, se elevaría el nivel de profesionalización del servicio público, mejorando así su capacidad de respuesta a las demandas sociales.

CITAS Y NOTAS

¹ Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 22ed, Porrúa México 1982, p. 606

² *Ibidem.* p.606

³ *Ibidem.* p.606

⁴ GUERRERO, Omar, "La profesión del licenciado en ciencias políticas y administración pública", citado por DIAZ, Casillas, Francisco José, Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en ciencias políticas y administración pública, CNCPyAP, México 1988, p.87

⁵ Cabe hacer notar que el término puesto "...es una posición exigida por el proceso de trabajo en términos de actividad humana bajo determinadas condiciones de aptitud física y de conocimientos, habilidades o destrezas en una persona, y en ciertas condiciones instrumentales y del medio ambiente de trabajo." ESCOBAR, Valenzuela, Miguel, Contribución al estudio del poder, México, ENEP-Acatlán UNAM, 1988, Vol. 1, pp.225-226

⁶ UVALLE, Berrones, Ricardo, El nuevo papel del servicio público, en Revista Enlace No. 36, Marzo-Abril 1995, p.36

⁷ PARDO, Ma del Carmen, ponencia presentada en la tertulia mensual del CNCPyAP del 25 de octubre de 1995 titulada El desempeño profesional hoy, publicada en la revista Enlace No. 40 Enero - Febrero 1996, pp. 22-23

⁸ RAMIREZ, Zozaya, Juan Miguel, *et. al.* Hacia un perfil de funcionario municipal, Ponencia presentada en el Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público; INAP- CNCPyAP, Septiembre de 1996, p.4

⁹ *Ibidem.* p.4

¹⁰ SOLIS, Acero, Felipe, Intervención en la clausura del Seminario Nacional en Colima sobre la Profesionalización del Servicio Público, en Revista Enlace No.36, CNCPyAP, Marzo - Abril 1995, p.18

¹¹ Objetivo citado en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, SECODAM, 1996, p.35

¹² Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, SECODAM, 1996, p.31

¹³ *Ibidem.* p. 56

¹⁴ *Ibidem.* p. 55

¹⁵ *Ibidem.* p.p. 56-60

¹⁶ MERINO, Mauricio, De la lealtad individual a la responsabilidad pública, en Revista del IAPEM No. 31, Julio - Septiembre de 1996, p.19

¹⁷ *Ibidem.* pp. 23-24

¹⁸ SHARKANSKY, Ira, (Traduc. Olga Margarita Rivera) Administración Pública, 2da. edición, EDAMEX, México 1984, p.92

¹⁹ SIRVENT G. Carlos A. La movilidad política sexenal: los secretarios de Estado y el presidente de la república 1958-1975, Revista Estudios Políticos No. 34, Octubre-Diciembre, Vol. 1, 1975 p.131

²⁰ RUIZ, Massieu, Armando, El gabinete en México, "Revisión histórica y propuestas de discusión", Ed. Océano, México 1996, p. 334

²¹ RALSKY, de Cimet, Susana, *et. al.*, El poder de los presidentes, "Alcances y perspectivas (1910-1973)", Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., México 1976, p.p. 162-163

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 96a edición, Porrúa, México 1992, p.77

²³ Para Peter H. Smith se puede considerar como élite política a aquellos grupos que ostentan la proporción decisiva del poder político.

²⁴ Al CAMP, Roderic, La formación de un gobernante, "La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario", FCE, México 1981, pp. 77, 78, 79

²⁵ SMITH, H. Peter, Los laberintos del poder, "El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900 - 1971.", El Colegio de México, México 1982, p.97

²⁶ *Ibidem.* p.98

²⁷ Raísky, de Cimet, Susana, *Op. Cit.* p.164

- ²⁸ *Ibidem*. p. 167
- ²⁹ *Ibidem*. p. 168
- ³⁰ *Ibidem*. p. 214
- ³¹ *Ibidem*. p.p. 214-215
- ³² *Ibidem*. p. 215
- ³³ *Ibidem*. p. 269 Los políticos que formaron parte del equipo de Adolfo Ruíz Cortines gozó de fama por su corrupción, lo que se oponía a la moral de servicio que el mismo presidente se proponía impulsar.
- ³⁴ *Ibidem*. p. 272
- ³⁵ *Ibidem*. p. 274
- ³⁶ Tradicionalmente los abogados han sido considerados como hábiles políticos. Esto se debe a su amplia trayectoria en el servicio público. Pero no es que la gente sólo quisiera estudiar la licenciatura en derecho, sino que en los años en que los funcionarios se formaron académicamente, esta licenciatura era una de sus pocas opciones y la que más se adaptaba a las condiciones que prevalecían en el sector público.
- ³⁷ *Ibidem*. pp. 320-321
- ³⁸ *Ibidem*. p. 327
- ³⁹ *Ibidem*. p. 383
- ⁴⁰ *Ibidem*. p. 388 En este sentido puede decirse que contar con políticos con un largo entrenamiento o si se prefiere decir experiencia, ofrece una garantía de eficiencia, pero también lo hace portador de compromisos que pueden frenar esa eficiencia en el trabajo.
- ⁴¹ *Ibidem*. p. 398
- ⁴² *Ibidem*. p. 451
- ⁴³ *Ibidem*. p. 453
- ⁴⁴ *Ibidem*. p. 456-457 Cabe aclarar que el decir administrador no significa que el funcionario tenga estudios universitarios en administración, sino que ha realizado su carrera profesional en la administración pública, independientemente de su formación profesional, que como se vio anteriormente eran los economistas los que iban sustituyendo a los abogados.
- ⁴⁵ AGUSTIN, José, Tragicomedia mexicana 2, "La vida en México de 1970 a 1982", 4ta reimp. de la 2da edición, Ed. Planeta, México 1994, p. 131
- ⁴⁶ HERNANDEZ, Rodríguez, Rogelio, Los hombres del presidente De la Madrid, Foro Internacional, COLMEX, México, p.8
- ⁴⁷ *Ibidem*. p. 10
- ⁴⁸ *Ibidem*. pp. 21-22
- ⁴⁹ *Ibidem*. p. 29
- ⁵⁰ *Ibidem*. p. 37
- ⁵¹ *Ibidem*. p. 22
- ⁵² SIRVENT, G. Carlos A. *Op. Cit.* p. 132
- ⁵³ SUAREZ, Farfas, Francisco, Elite, tecnocracia y movilidad política en México, UAM-Xochimilco, México 1991, p.169
- ⁵⁴ *Ibidem*. p. 178
- ⁵⁵ AI CAMP, Roderic, Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento, FCE, México 1985, p.93
- ⁵⁶ *Ibidem*. p. 95
- ⁵⁷ *Ibidem*. p. 97
- ⁵⁸ SUAREZ, Farfas, Francisco, *Op. Cit.* p.p. 171-172
- ⁵⁹ *Ibidem*. p.p. 172-173
- ⁶⁰ AI CAMP, Roderic, *Op. Cit.* p.p. 101, 103
- ⁶¹ SUAREZ, Farfas, Francisco, *Op. Cit.* p. 176
- ⁶² *Ibidem*. p. 181
- ⁶³ *Ibidem*. p. 186
- ⁶⁴ *Ibidem*. p.190
- ⁶⁵ SMITH, H. Peter, *Op. Cit.* p.106
- ⁶⁶ SUAREZ, Farfas, Francisco, *Op. Cit.* p. 198

⁶⁷ *Ibidem*. p. 202

⁶⁸ MORALES, Camarena, Francisco J. La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos, Editorial Cambio XXI y CNCPyAP, México 1994, p.84

⁶⁹ DIAZ, Casillas, Francisco José, *Op. Cit.*, p.88

⁷⁰ Diagnóstico del Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Administración Pública), en Revista "Estudios Políticos" No. 7, FCPyS, UNAM, Abril-Junio 1995 p.p.41-42

⁷¹ GUERRERO, Omar, La organización curricular de la enseñanza universitaria de la administración pública, en revista del IAPEM No. 11, Julio-Septiembre 1991, p.46

⁷² ALBARRAN, Cruz, José, Luis, Hacia la revisión de la estructura curricular de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en revista del IAPEM No.11 Julio- Septiembre 1991, p.38

⁷³ Cifra dada a conocer por Santiago Roel Rodríguez, Titular de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, en entrevista concedida a la Revista Prospectiva, Año 3, No.8, Noviembre de 1997, p.9 Por otra parte, es necesario dejar claro que se solicitó a la Subdirección de Afiliación y Vigencia del ISSSTE información sobre el total de puestos de mandos medios y superiores del sector público, a través del Programa Político de la ENEP Acatlán. Sin embargo, la solicitud no fue satisfecha, ya que mediante el oficio SAV/060/98 de fecha 16 de enero de 1998 dicha subdirección comunicó que no era posible proporcionar tal información, pues era de carácter confidencial y de uso exclusivo del Instituto. Por ese motivo se decidió utilizar la información de la revista Prospectiva No.8.

⁷⁴ Padrón de Miembros Ordinarios del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública 1996. El dato del total de miembros que se encuentran en la administración pública fue obtenido de información que fue proporcionada por el Colegio de una base de datos de 454 miembros que han participado en el Programa de Fotocredencialización. Cabe decir que no todos los miembros han participado en este programa y tampoco han proporcionado sus datos de su centro de trabajo, por lo que los datos aquí presentados deben tomarse con las debidas reservas de un programa que aún no concluye y de un padrón que día a día se modifica.

⁷⁵ GOMEZ, Nashiki, Antonio; Martínez, Héctor; Ramírez, Miguel, Crisis y oportunidad, administración pública y ciencia política el ocaso del milenio, Mimeo, México 1995, p.24

⁷⁶ *Ibidem*. p. 6

⁷⁷ UVALLE, Berrones, Ricardo, La licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en revista del IAPEM No. 11, Julio-Septiembre 1991, p.69

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Ante los retos a los que se enfrentan las sociedades modernas en la actualidad, es necesario adecuar los mecanismos de que se vale el Estado para llevar a cabo sus funciones como rector de la vida política y económica de una nación. Para ello, es indispensable, además de definir claramente sus actividades, indagar sobre el cómo y con qué las lleva a cabo.

Se trata, pues, de procurar la efectividad de todos los factores que intervienen en el funcionamiento del aparato estatal. Estos pueden ser humanos, materiales e inclusive recursos legales. Sin embargo, el elemento más importante es el humano, porque su participación es decisiva en el cumplimiento o no de los objetivos del Estado. Su importancia es tal que de él depende incluso la permanencia de un gobierno y hasta de una nación. Este es un punto en el que tanto el gobierno como la comunidad académica están de acuerdo.

Contar con un servicio público profesionalizado es, por lo tanto, indispensable para el mejor seguimiento de los objetivos del Estado y lograr la satisfacción de las demandas de la sociedad. Nadie duda de la importancia de que los servidores públicos estén debidamente capacitados para manejar adecuadamente los recursos de la administración pública, pero poco se ha hecho para lograrlo. La necesidad de que los servidores públicos posean estudios universitarios que los capaciten para el mejor desempeño de sus actividades no es un tema reciente. Como se apreció a lo largo del presente trabajo desde la época de la revolución, e incluso desde la época virreinal, los servidores públicos se han caracterizado por su alto nivel de escolaridad.

El nivel de preparación de los servidores públicos de mandos superiores, como los aquí estudiados, se ha elevado con el paso del tiempo, hasta el grado que en la actualidad su nivel de preparación es superior al de los miembros del sector privado. En el presente trabajo

se partió de que para lograr a profesionalización se debe tomar como base la formación universitaria de los servidores públicos. Es decir, al contar con funcionarios con estudios universitarios e inclusive de posgrado, se tiene ya la base para lograr la profesionalización del servicio público, porque estarían capacitados para llevar a cabo las tareas del Estado.

Con base en esta idea se puede decir que el servicio público mexicano es, a primera vista, un servicio profesionalizado, puesto que los funcionarios de niveles superiores tienen un alto nivel de instrucción académica que los capacita para desempeñar de manera eficaz las tareas que se les encomienden dentro de la administración pública. Los datos arrojados por el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano permiten ver claramente que los servidores de niveles directivos (mandos superiores) tienen un nivel de escolaridad muy superior al del resto de la población en general. Ningún funcionario tiene estudios inferiores al de preparatoria, mientras que en promedio el resto de la población tiene sólo estudios de primaria, es decir, sólo seis años de escolaridad. El alto nivel educativo de la élite mexicana indica una fuerte tendencia a seleccionar personal calificado no sólo a nivel licenciatura sino también con posgrados. Ese hecho hace que además de ser la élite política del país sea también la élite educada, y como la educación universitaria se limita todavía a un reducido número de mexicanos, el liderazgo político proviene y provendrá de un reducido grupo de la población. Sin contar con que pertenecen a familias que gozan de una excelente situación económica.

Para el ingreso a la élite no sólo se toma en cuenta el que se hayan realizado estudios universitarios, sino también la experiencia académico-administrativa, la institución académica de procedencia, la profesión que se cursó y los grupos a los que pertenece. Además, es posible afirmar que entre más alto rango tenga una oficina pública, al menos a nivel federal, es más probable que su titular posea estudios universitarios y haya realizado estudios de maestría y de doctorado, ya sea en México o el extranjero, principalmente en Estados Unidos

e Inglaterra. Del análisis de los datos del Diccionario Biográfico se pueden concluir varias situaciones:

1.- La importancia y la influencia que aún tiene la Universidad Nacional Autónoma de México en la formación de la élite política nacional, que a pesar de haberse reducido el número de funcionarios egresados de esta institución, es todavía la que forma al mayor número de servidores públicos de mandos superiores del país. De ella egresaron funcionarios de las carreras más diversas que abarcan todas las áreas del conocimiento, pero sobre todo del área de derecho y economía. Asimismo, los estudios de maestría y doctorado que ofrece son los más demandados por los miembros de la élite política, puesto que los funcionarios que cuentan con este tipo de estudios y que los realizaron en México, estudiaron en esta institución. Por lo tanto, la UNAM sigue a la vanguardia de la educación superior de los miembros de la élite política de nuestro país y específicamente a nivel posgrado.

Por otra parte, ha servido como fuente de reclutamiento para un mayor número de funcionarios que tienen un puesto destacado en la administración pública y son miembros también de la planta docente de la UNAM. Esto indica que algunos funcionarios públicos se han distinguido como profesores en las principales universidades públicas de México, sobre todo en la Universidad Nacional. Por tanto resulta difícil separar la carrera académica de la del servicio público, pues si se tiene éxito en una, generalmente también se tiene en la otra. La mayoría de los actuales líderes políticos, como ya se mencionó, provienen de un ambiente escolar público, por considerar que eso les proporciona la capacitación necesaria para tratar con los diferentes estratos de la sociedad. De hecho el ambiente de una universidad pública es muy distinto al que se da en una privada.

No hay que olvidar que el reclutamiento no sólo se puede hacer de profesor a alumno, sino también entre estudiantes. Es decir que los funcionarios públicos que hayan tenido éxito

prefieren reclutar a sus antiguos compañeros de escuela, para formar los equipos o camarillas dentro del servicio público que a sus compañeros de trabajo. Esto se debe a la rápida movilidad vertical u horizontal que se da dentro del servicio público mexicano. Por ello, es sumamente difícil para un líder político desarrollar un sentimiento de confianza profundo entre sus compañeros de trabajo a lo largo de su carrera burocrática. De ahí que si la mayoría de los líderes políticos estudió en la UNAM los miembros de su equipo sean también de la misma escuela. Aunque, cabe decir que sí reclutan a gente que han conocido dentro del medio laboral, pero no ocupan los principales puestos, ni tienen toda su confianza. De ahí el papel tan sobresaliente de la UNAM en la formación y reclutamiento de los miembros de la élite política mexicana, que son quienes ocupan los principales puestos dentro de la administración pública.

2.- La creciente fortaleza y prestigio de la educación privada en la formación de la élite política, y la gran influencia que tienen sus egresados en la toma de decisiones dentro de la administración pública. Este hecho ha afectado la participación de la educación que proporcionan las universidades públicas estatales en la vida política del país. Esta situación ha ocasionado que la educación superior se comience a privatizar y también el acceso a los niveles superiores de la élite y la administración pública. Es posible mencionar un hecho que puede explicar el continuo declive de la educación pública a nivel superior, se trata de analizar las fechas promedio en que estos funcionarios realizaron sus estudios, que en general los realizaron hace veinte años. Entonces cabe preguntarse, ¿en donde se están formando los futuros funcionarios de nivel superior que tomarán las riendas de la administración pública el próximo siglo? Aquí se hace referencia a los hijos de los miembros de la élite política, quienes se forman en instituciones privadas nacionales y extranjeras. Por lo tanto, no sería raro que en veinte años la mayor parte de los miembros de la élite política que lleva a cabo la toma de las decisiones en el país, hayan egresado de una universidad privada y que posean estudios de posgrado en el extranjero.

3.- La creciente tendencia a realizar estudios de maestría y doctorado en el extranjero, preferentemente en universidades de Estados Unidos como Harvard, Yale, Stanford y Chicago, y en muy variados campos del conocimiento, pero sobre todo en las áreas de derecho, economía y sorprendentemente en administración pública, que a nivel licenciatura tiene una presencia muy reducida. Aunque cabe resaltar el hecho de que un porcentaje considerable de funcionarios con este tipo de estudios los ha realizado en México, específicamente en la UNAM. Asimismo es necesario destacar el que cada vez un mayor número de funcionarios realiza sus estudios de licenciatura en el extranjero, aunque este número es todavía reducido, ha crecido en los últimos años hasta el grado de que su porcentaje ha rebasado a aquél de los egresados del ITESM que laboran en el gobierno.

4.- La continua participación de los egresados de la carrera de derecho y la creciente participación de los economistas, como carreras preponderantes dentro del servicio público. Al analizar a través de la historia las carreras que más han influido dentro de la administración pública, es posible afirmar que esto se debe a modas que las mismas necesidades políticas y administrativas han impuesto según el momento histórico. Es así que al término de la revolución la carrera de derecho fue la más demandada para la construcción del Estado mexicano. Por su parte, la de economía comenzó su periodo de influencia en la década de los años setenta, con el fin de atender las demandas de la sociedad a través del manejo de las variables económicas, lo que ha conducido a la tecnificación de los funcionarios públicos y de las tareas que desempeñan. Actualmente ambas se encuentran como las de mayor presencia en el servicio público.

Entonces, si los funcionarios públicos cuentan con un nivel de instrucción académica superior al del resto de la población, y que se considera de excelencia, ¿por qué no han respondido de manera satisfactoria a las demandas sociales mediante el adecuado manejo de

los recursos del Estado? Varias son las respuestas a esta pregunta, y con base en este trabajo se pueden mencionar las siguientes:

I.- A pesar de que los funcionarios de niveles superiores cuentan con estudios realizados en las mejores universidades del mundo, como se pudo apreciar en el capítulo III, el perfil que se les ha proporcionado no es el adecuado para el sector público. Esto se debe a que no tienen la sensibilidad política para resolver los problemas del país y han tratado de implantar los modelos económicos aprendidos en las universidades extranjeras donde han estudiado, sin adaptarlos al caso mexicano. Es decir, han olvidado que los problemas de México no son los mismos que los de Estados Unidos o países europeos y que por lo tanto los medios para resolver sus problemas son distintos, a pesar de que nuestro país esté influido por las decisiones y acontecimientos de las principales potencias mundiales.

II.- El hecho de que los funcionarios sean designados para ocupar un puesto en el que probablemente no puedan desarrollarse profesionalmente debido al desconocimiento del área. Es decir, el reclutamiento y selección que se hace de los funcionarios no se lleva a cabo con base en reglas establecidas formalmente como serían los exámenes de conocimientos, análisis de su perfil académico, concursos de oposición, entrevistas etc., según el puesto vacante. En la designación intervienen aspectos como lealtad, amistad, cooptación etc., que son de carácter subjetivo. Esto ha ocasionado que varios funcionarios no estén en el puesto adecuado para su mejor desarrollo profesional y no se aprovechen sus conocimientos de una forma adecuada. Lo que esto muestra es que varios funcionarios trabajan donde pueden y no donde se les permita desarrollarse profesionalmente, hecho que prefieren a estar en la banca debido a lo hermético que es incorporarse a los niveles superiores del servicio público.

III.- Si bien es cierto que los servidores públicos cuentan con estudios de nivel licenciatura e incluso de posgrado, estos los han llevado a cabo por cuenta propia. Esto

significa que no existe un programa de gobierno en el que se haga expresa la necesidad de contar con cierto tipo de profesionales, por lo que los estudios de posgrado realizados por los funcionarios son sumamente variados. Cuando un estudiante realiza estudios de maestría o doctorado en cierta área, no es porque el gobierno haya hecho expresa la necesidad de contar con profesionistas con dicha especialización, sino porque es lo que al estudiante le place estudiar y cree que le ayudará para incorporarse a la administración pública en un nivel superior y de ser posible ingresar a la élite política.

IV.- Otro factor que ha impedido un óptimo desempeño profesional de los funcionarios públicos, es el hecho de que las currículas de las carreras que estudiaron no están enfocadas al sector público, aunque todas pueden tener cabida dentro del mismo. Esto significa que el diseño de los planes y programas de estudio no han sido elaborados con base en la realidad que vive la administración pública, por ello, lo que las universidades ofrecen dista mucho de lo que el gobierno necesita. Además, los egresados de carreras cuyo fin primordial es el estudio del aparato estatal, como es el caso de la carrera de ciencias políticas y administración pública, no han sabido aprovechar el perfil que esta ofrece y no han promovido de manera adecuada el propósito y los objetivos de la disciplina. Asimismo, los administradores públicos no ingresan al servicio público vía examen y ocupan cargos poco relacionados con su especialidad, lo que les impide seguir una carrera administrativa. Su ingreso se da por los mismos métodos aplicados a cualquier profesionista.

V.- Hay que reconocer que ciertas medidas indirectas de rendimiento incluyen los grados académicos y los certificados profesionales. Estos últimos indican que un empleado tiene ciertas experiencias académicas y que ha pasado por los procedimientos de selección de un cuerpo profesional. Asimismo sugieren su competencia general. Sin embargo, las universidades y los organismos profesionales varían ampliamente sus requerimientos, por lo

que un certificado con el más alto prestigio no puede indicar que un individuo sea capaz de realizar las tareas de un trabajo en particular dentro del servicio público.

Como ya se vio anteriormente, los egresados de las carreras de derecho y economía son los de mayor presencia en el servicio público y se les considera como las carreras tradicionales del mismo. Sin embargo, desde el punto de vista del presente trabajo la más idónea para desempeñar las tareas encomendadas al Estado es la de ciencias políticas y administración pública, puesto que desde su creación su propósito ha sido el de manejar adecuadamente los recursos del Estado para la eficaz y oportuna satisfacción de las demandas sociales. A pesar de que la carrera no es de reciente creación, de hecho es una disciplina muy antigua dentro del plano mundial y que en nuestro país se remonta a la época colonial, aunque su enseñanza se inició formalmente a mediados de este siglo, no se le ha dado la importancia que tiene ni se le ha sabido aprovechar, esto le ha hecho perder terreno frente a otras disciplinas que están desempeñando las funciones que les corresponden a los administradores públicos. Esto no significa que se demerite el trabajo de los egresados de las otras disciplinas, ya que todas tienen algo que aportar para el óptimo funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, son los egresados de ciencias políticas y administración pública los más idóneos para ocupar los puestos de dirección dentro del servicio público debido al perfil de su formación, lo que les permite manejar los asuntos públicos con base en conocimientos técnicos y con sensibilidad política basada en estudios científicos. De ahí la importancia de contar con profesionistas egresados de esta carrera dentro del servicio público.

Entonces, surge la siguiente interrogante ¿por qué no tienen una presencia destacada dentro del sector público, que sea equiparable con la de los egresados de derecho y economía? Las causas se encuentran en todas las deficiencias y limitantes de los planes de estudio y de los problemas que se presentan en el momento de la formación de los

estudiantes. Tales problemas ya fueron mencionados en el capítulo II del presente trabajo, por lo que no es necesario hacerlo una vez más.

Lo que hay que recalcar entonces, es el hecho de que los mapas académicos curriculares en ciencias políticas y administración pública carecen de flexibilidad lo que los hace poco competitivos e incluso hace menos competitiva a la universidad. Los actuales planes de estudio son muy rígidos lo que obliga a que cada año se imparta lo mismo sin ser actualizado a las condiciones reales que vive el país. La línea formativa académica no se encuentra ubicada de tal manera que responda a las necesidades del mercado de trabajo, lo que le resta utilidad a la carrera.

En este sentido a causa de una deficiente formación universitaria no se ha podido contar con profesionistas en administración pública formados adecuadamente. Esto los ha llevado a tener una actitud individualista que sólo ve por intereses personales y no por los de la colectividad. Si en esta situación se encuentra una licenciatura enfocada al servicio público, no sería raro que también se encontrara en otras disciplinas que tienen presencia en el sector gubernamental, por lo que cabe preguntarse ¿cuál es la situación que guardan los planes de estudio de otras disciplinas?, ¿cuál es el perfil de sus egresados? Hay que tener presente este punto ya que también esas disciplinas tienen gran responsabilidad por la falta de profesionalización del servicio público. Si a eso se agrega que la incorporación y el ascenso dentro del servicio público se llevan a cabo con base en aspectos subjetivos, como los ya indicados, y no con criterios de idoneidades basados en las aptitudes personales del individuo, se tiene por resultado un servicio público no profesionalizado y por lo tanto poco capaz de atender las demandas de la sociedad.

Si en un principio se dijo que el servicio público mexicano por contar en sus mandos superiores con funcionarios con estudios universitarios y de posgrado se le podía considerar

a primera vista como profesionalizado, se puede decir ahora que en realidad no es así. Esto se debe a que si desde el proceso de formación se tienen deficiencias, estas no son subsanadas completamente por los estudios de maestría y doctorado. Los servidores públicos se han visto incapaces de resolver los problemas del país a través de la utilización de sus conocimientos traducidos a la realidad nacional, es decir, no han sabido poner la ciencia al servicio de la sociedad.

Existe, además, una desvinculación entre el gobierno y las universidades que provoca una situación extraña: el gobierno no ha sabido solicitar y las universidades no han sabido ofrecer. Si se falla en el aspecto educativo, se fallará en el ejercicio profesional. Por lo tanto, se puede decir que México no tendrá un servicio público profesionalizado mientras sus funcionarios de niveles superiores (miembros de la élite política) no cuenten con una formación universitaria adecuada, que los capacite para conjugar las herramientas técnicas y los aspectos políticos para resolver los problemas de la sociedad y de la administración pública. Una adecuada formación de los servidores públicos, que vayan a ocupar puestos de dirección, permitirá un mejoramiento de la productividad y la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos y, con ello se dará, inclusive, legitimidad al propio gobierno.

Lograr la profesionalización del servicio público es una tarea pendiente que se tiene con la sociedad. No es un trabajo fácil ni tampoco algo que se pueda realizar en el corto plazo. Las primeras acciones para dar inicio a este proceso de profesionalización no estarán libres de dificultades de carácter político, económico, social e inclusive cultural. No obstante, el principal problema es precisamente comenzar a realizar esas primeras acciones que no son exclusivas del gobierno, estas son competencia también de las universidades en las que se forman los futuros funcionarios públicos, puesto que es ahí donde tiene su origen la profesionalización. Las instituciones académicas del país deben ser sensibles y comprometerse con la problemática nacional de profesionalizar el servicio público, por ello

deben cumplir con su función de preparar mejores profesionistas y continuar con su papel de difusoras de la cultura. El rezago acumulado es bastante grande por lo que es preciso un trabajo conjunto entre las universidades y la misma administración pública para ir recuperando el tiempo perdido. Las primeras deben cumplir con su rol de formadoras y la segunda debe continuar con el proceso de sentar las bases para la instauración de un servicio civil.

Dentro del proceso de profesionalización el factor humano juega un papel determinante, reconocido incluso en el Promap. Por tanto resulta indispensable desarrollar una nueva actitud del servicio público desde el momento de su formación académica y que vaya de acuerdo a la idea de un gobierno abierto. De acuerdo con Ricardo Uvalle, el viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas tiene que diluirse para dar paso a un servicio público basado en la ética, la mística del trabajo, la modernización tecnológica, la motivación grupal y con una orientación hacia la competitividad. Las actividades públicas tienen que desarrollarse en un ambiente de cooperación y corresponsabilidad entre cada una de las instituciones del gobierno y las universidades. Esa nueva gestión pública será el producto indiscutible de un cambio de actitud del servidor público.

PROPUESTAS

PROPUESTAS

El objetivo principal de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública debe ser el de formar funcionarios de excelencia para ocupar puestos de mando superior, ya sea dentro la administración pública federal, estatal o municipal. Las instituciones educativas que imparten la carrera deben ser capaces de recuperar el prestigio de un sector público que ya no es considerado como la opción para el desarrollo nacional. Para ello es necesario corregir las deficiencias de los planes de estudio de las carreras que forman específicamente a funcionarios públicos de alto nivel, para que éstos tengan una formación de excelencia. Con ello se evitarán futuros colapsos en la acción del gobierno y la sociedad, pues dicha formación debe capacitar a los servidores públicos para actuar ante situaciones de emergencia para asegurar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político.

La formación de los servidores públicos debe ser tal que le permita formular futuros alternos a través del análisis de la realidad que vive el país y el mundo, sin soslayar las incertidumbres y turbulencias que se pueden presentar. Ese tipo de formación implica salirse de la rutina, y dejar de lado el sentido común y la intuición. Por ello tiene que adoptar una actitud reflexiva y creativa para gobernar a la sociedad en un mundo en constante cambio.

Asimismo, el administrador público, como configurador de políticas y con capacidades de mando, necesita tener aptitudes de liderazgo para dirigir a los servidores públicos que están bajo su mando. Los planes de estudio deben ser sensibles a esta necesidad, ya que el comportamiento de los profesionistas es de una conducta altamente compleja. Además, en las organizaciones públicas existen todavía los fenómenos de la incomunicación, resistencia al cambio y una lucha de todos contra todos por desconocimiento de lo que es un equipo sano. En este sentido puede debatirse que las cualidades del liderazgo son innatas, pero según Max Weber éstas pueden adquirirse a través de lo que llama

rutinización del carisma, que consiste en la capacitación de los dirigentes para saber mandar con base en el conocimiento y la especificidad del comportamiento social en el seno de una organización compleja como el servicio público. No se trata de improvisar líderes sino de prepararlos desde el momento de su formación para la conducción de una organización.

Además, los planes de estudio deben fomentar en los futuros funcionarios la disposición al cambio, ya que su campo de trabajo está inmerso en un entorno de transformación continua. Una disposición permanente al aprendizaje le permitiría ofrecer soluciones de fondo a diversas situaciones en diferentes momentos y no sólo de respuestas coyunturales a problemas instantáneos. El desarrollo de la disposición al cambio en las nuevas generaciones de servidores públicos permitirá que con el tiempo los funcionarios de mayor edad no sean, o al menos no tanto, reacios a las nuevas condiciones de la vida y sobre todo de la pública, que es lo que sucede actualmente con los funcionarios de mayor edad.

Se propone, también, que los planes y programas de estudio de las carreras enfocadas al servicio público, como es el caso de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, sean elaborados o reformulados por las universidades en trabajo conjunto con el gobierno en sus tres niveles. Esto es con el fin de que formular propuestas de perfeccionamiento y los profesionistas que egresen respondan a las necesidades de las dependencias y entidades del sector público. Tales programas deben destacar la responsabilidad de los servidores públicos en la instrumentación, dirección y ejecución de las políticas públicas, así como promover el conocimiento de aspectos económicos, políticos, sociales y culturales del medio en el que se desarrollan. Además deben contemplar la enseñanza de las tecnologías administrativas como la gerencia pública, la gerencia social y las políticas públicas.

Con la participación del gobierno en la elaboración de los planes de estudio, se definiría el tipo y la cantidad de profesionistas que el gobierno necesita. Con ello se tendría la seguridad de que al egresar los estudiantes sería incorporados al campo laboral. En la actualidad son pocos los estudiantes de esta disciplina que al terminar sus estudios logran encontrar trabajo en su área y se dedican a otras actividades muy distintas a su especialidad. No hay que olvidar que actualmente ha habido una reducción de plazas en el sector público y la competencia para ocupar alguna de ellas es cada vez mayor. Hay que recalcar la necesidad de que los mapas curriculares sean flexibles a continuas actualizaciones con base en las condiciones prevalecientes en el país. La misma universidad debería definir un periodo de revisión del plan de estudios para modificarlo, si no en su totalidad, al menos sí en las partes que ya no vayan de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo. Según el rector de la UNAM el Dr. Francisco Barnés de Castro, al cabo de cinco años de que un profesionista egresa de la universidad está ya obsoleto y se hace necesario actualizarlo. Por ello, sería conveniente que los planes de estudio se revisaran al término de cada semestre y modificarlo en las partes más débiles cada cinco años. Esto haría más competitiva a la carrera y a la universidad en la que ésta se imparta.

Por otro lado, los planes de estudio no deben prescindir de materias como epistemología, lógica y filosofía política, consideradas como básicas para la creación del conocimiento y una transferencia razonable de aquellos avances que se tengan en el extranjero. Esto permitiría a los estudiantes razonar creativa y críticamente, así como aplicar sus razonamientos al conocimiento y tecnologías administrativas, lo que le daría un sentido humano a su formación.

Los planes de estudio deben considerar opciones de especialización terminales, es decir, que se tengan funcionarios con perfiles específicos ya sea para la administración pública federal, la estatal o la municipal. Esto permitirá lograr que se tenga un perfil más

definido al término de la formación y se pueda profundizar más en el estudio de las particularidades de cada nivel de gobierno. Se propone, como parte fundamental de las currículas en ciencias políticas y administración pública, incorporar una opción terminal en investigación, con el propósito de incentivar a los alumnos a desarrollar la ciencia en este campo del conocimiento y crear una ciencia propia basada netamente en la realidad mexicana tanto en política como en administración pública. Asimismo, esta opción permitiría la instrumentación de programas de divulgación del conocimiento científico y el intercambio de información con otros centros de investigación del país.

El aspecto geográfico juega un papel importante en la construcción de los planes de estudios. Según el lugar en donde se localizen las universidades que imparten la carrera, pueden enriquecer sus currículas con base en los problemas que se tengan en dicha área. Así, por ejemplo, las instituciones de la zona metropolitana de la ciudad de México tienen la posibilidad de preparar funcionarios para atender problemas como insuficiencia de transporte, contaminación ambiental, sobrepoblación, delincuencia, falta de vivienda etc. Por su parte las instituciones de provincia darían mayor utilidad a sus cursos si los basaran en problemas como despoblación rural y sobrepoblación en algunos puntos de su geografía, desplome de la producción agropecuaria, así como los problemas que presenten sus administraciones estatales y municipales. Esto no significa que las instituciones de la ciudad de México dejen de lado los problemas de provincia ni éstas los de la capital. Aunado a ello, el estudio de las relaciones intergubernamentales formarían profesionales capaces de vincular la acción del gobierno central con el de los estados y de éstos con los municipios. Otros aspectos que deben contemplar las currículas son los relacionados con la protección civil, derechos humanos y privatización, que apenas llegan a ser tratados en algunas universidades. El ingreso de estos aspectos en los planes de estudio representan la modernización de los mismos y la capacidad de sus egresados de atender dicho problemas, así como una fuente de empleo de mayores posibilidades.

Resulta fundamental que los planes de estudio no se aparten de la realidad nacional, es decir, que no sean copias fieles de planes de universidades extranjeras elaborados con base en una problemática específica que difiere mucho de la mexicana. En caso de considerar necesaria la transferencia de algunos puntos de dichos planes, estos deben ser traducidos a la realidad que vive el país, para lo que se requiere de una formación de excelencia. Esto no significa que se ignore el entorno internacional ya que tiene una influencia tal en la vida nacional, que de su conocimiento dependerá el grado de eficacia de una decisión que se tome. Por lo tanto, se propone que las curriculas contemplen cursos en los que se estudie el desarrollo histórico internacional, así como de las sociedades de las distintas regiones del mundo y las características propias de sus administraciones públicas. Las materias que se proponen son tales como economía, sociología y administración pública comparada.

En lo referente al aspecto internacional, cabe señalar que dentro del marco de globalización que vive la sociedad mundial, la administración pública no puede permanecer al margen. El Tratado de Libre Comercio invariablemente desarrollará un sentido de competitividad internacional, para lo que se requiere de cuadros directivos en el servicio público con experiencia y conocimientos internacionales para llevar a cabo negociaciones bilaterales y multilaterales, además de que el gobierno también tiene empresas de gran importancia para la economía nacional como PEMEX.

En ese sentido, y en la medida que se penetre más en el proceso de globalización, habrá una mayor relación entre empresarios y funcionarios públicos, sobre todo en la definición de políticas de comercio exterior e industriales, arancelarias, sanitarias etc, así como en la creación de los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan operar esas políticas, en beneficio del desarrollo de este sector de la economía. Por tanto, es necesario formar administradores públicos capaces de inmiscuirse en este campo, que tengan conocimientos acerca de las administraciones públicas de otros países, la sociedad

internacional, así como de idiomas. Incluso podría considerarse la viabilidad de la creación de una opción terminal en esta área. Es aquí donde surge la importancia de realizar estudios en el extranjero, no para copiar políticas, sino para conocer los avances que en la materia se tengan y de ser posible adaptarlos al caso mexicano de una manera razonada.

Por otra parte, la formación del profesional en administración pública no debe basarse en la multidisciplinaria ya que esto conduciría a la superficialidad en el análisis de los conocimientos y en su aplicación en la solución de los problemas sociales. En consecuencia los troncos comunes no pueden tener cabida en esta época de especialización, ya que los asuntos de la ciencia política y la administración pública deben ser tratados por especialistas.

Es necesario reclutar a una planta docente capacitada adecuadamente en el sentido pedagógico y que sean especialistas en su área. Además es necesario que se implementen programas de actualización pedagógica para los profesores, así como de las asignaturas que imparten. Este aspecto debe ser obligatorio tanto para los profesores de tiempo completo como para los de asignatura. Los profesores deben estar capacitados para estimular a los estudiantes a aprender a aprender, es decir, a enseñarles a crear el conocimiento, a pensar, a razonar y a formarles un criterio que les permita aplicar los conocimientos adquiridos a problemas y situaciones diferentes.

Un aspecto que no debe dejarse de lado es el de analizar el tipo de estudiantes ingresan a la licenciatura. Generalmente se da el caso de que los estudiantes de cualquier carrera, y específicamente de ciencias políticas y administración pública, no cubren los requisitos o el perfil necesario para su óptimo desempeño en el estudio de esta disciplina. Asimismo, no se sabe qué ocurre en el momento de su formación ni los resultados obtenidos al final de la misma, es decir, si la formación que recibió fue la adecuada. Por tanto, sería pertinente ser más selectivos en el momento de aceptar a nuevos estudiantes en esta disciplina y poner

atención en aceptar a aquéllos que tengan vocación para ingresar al servicio público. Esto puede lograrse a través de exámenes de reconocimiento antes de ingresar a la carrera con el fin de saber por qué la eligió, qué sabe de la misma, qué espera obtener al final de su instrucción, etc.

Omar Guerrero considera conveniente la implantación de un código de conducta profesional y un marco de evaluación de estándares de desempeño profesional, que sólo serían posibles en el momento en que exista una carrera administrativa en el servicio público.

Finalmente, se puede decir que no es posible pensar en profesionalizar el servicio público si al mismo tiempo no se incrementa la calidad en la formación universitaria de los administradores públicos. Sólo con el uso de los recursos gerenciales producidos en las instituciones educativas y con una transformación cualitativa de los funcionarios públicos se tendrá una mayor eficiencia en la dirección de la administración pública. Los continuos cambios que se presentan actualmente en la sociedad han rebasado los criterios de reclutamiento de los mandos medios y superiores de la administración pública, pues su incapacidad para resolver los problemas nacionales de fondo, a pesar de tener un nivel educativo privilegiado, han hecho que además de lealtad y fidelidad para con los líderes políticos sea necesario saber administrar profesionalmente y esto sólo se logra con una formación universitaria de calidad basada en la realidad nacional. En este sentido, los administradores públicos deben probar que están capacitados para administrar una nación con honestidad y con un pleno conocimiento de su responsabilidad pública, así como mostrar que no fueron formados para hacer de la administración pública un negocio personal o familiar. De esta manera se habrá dado el primer paso hacia la profesionalización del servicio público mexicano.

Todo lo anterior conduce a afirmar que la administración pública mexicana requiere, para su profesionalización, de esfuerzos adicionales de capacitación y formación de sus servidores públicos, así como de cambios en la actitud del servicio público. Esto con el fin de satisfacer con un alto nivel de calidad las demandas de una sociedad civil cada vez más dinámica y participativa en las decisiones políticas, administrativas y jurídicas que tome el gobierno.

Como se observa, queda por delante una tarea difícil, de gran responsabilidad y que requerirá de mayores estudios y trabajos de investigación en la materia. Pero, sobre todo, lo difícil es empezar, por lo que hace falta decisión para dar ese primer paso hacia la profesionalización de nuestra administración pública. Como se sabe el conocimiento científico no es concluyente, y el campo de las ciencias sociales no es la excepción. Varios de los puntos aquí tratados son dignos de ser analizados con mayor profundidad en trabajos especiales, por lo que esta investigación queda abierta a futuros estudios que sobre el tema se realicen.

ANEXOS

ANEXO 1

Comparativo de los planes de estudio de las universidades que imparten la licenciatura en ciencias políticas y/o administración pública en la zona metropolitana de la ciudad de México

INSTITUCION	OBJETIVOS	PLAN DE ESTUDIOS
<p>El Colegio de México (Lic. Administración Pública)</p>	<p>- Formar profesionistas capacitados para una gestión pública eficiente, responsable y equitativa para entender los problemas de la ciudadanía.</p> <p>- Preparar a los estudiantes para tener una visión amplia de la problemática que enfrenta la administración pública en México y su interrelación con el desarrollo político administrativo de los demás países del mundo.</p> <p>El campo natural para el profesionista es el sector público, donde sus egresados estarán altamente capacitados en las disciplinas básicas del proceso administrativo y entrenados en una visión compleja de la acción gubernamental a nivel federal o local.</p> <p>Perfil: Funcionarios</p>	<p>Primer semestre Historia del México Independiente Matemáticas I Técnicas de Estudio Español Teórico-Práctico</p> <p>Segundo semestre Matemáticas II Geografía Económica Estadística Derecho Constitucional</p> <p>Tercer semestre Historia Contemporánea Introducción a las Ciencias Sociales Economía I Introducción a la Ciencia Política</p> <p>Cuarto semestre Teoría de la Administración Pública I Derecho Administrativo y Tributario Economía II Informática</p> <p>Quinto semestre Historia de las Ideas Políticas Economía Mexicana Administración Federal I Sistemas Contables</p> <p>Sexto semestre Teoría de la Administración Pública II Administración Federal II Presupuestación Pública Gobierno y Proceso Político en México Derecho Laboral</p> <p>Séptimo semestre Finanzas Públicas Rec. Humanos, Materiales y Servicios Administración Pública Comparada Administración Estatal y Municipal I</p>

		<p>Octavo semestre Planificación y Desarrollo Administración Pública Comparada II Seminario de Tesis</p>
<p>Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa) (Lic. Ciencia Política)</p>	<p>- Formar profesionales capaces de entender y explicar críticamente los fenómenos políticos en general y particularmente los relacionados con la problemática política en México.</p> <p>- Lograr la vinculación entre la teoría y la investigación, así como fomentar el trabajo interdisciplinario, en especial el relacionado con la sociología, la economía, la historia y la filosofía.</p> <p>Se capacita al estudiante para explicar los procesos sociales y la problemática de la transformación política asociada al desarrollo mexicano, así como preparar al alumno para la investigación y la producción de conocimientos nuevos y contribuir al desarrollo de las ciencias sociales en México.</p> <p>Perfil: Investigadores y Analistas</p>	<p>Primer trimestre Introducción a las Ciencias Formales Doctrinas Políticas y Sociales I México: Econ. Política y Sociedad I Redacción e Investigación Documental I</p> <p>Segundo trimestre Doctrinas Políticas y Sociales II México: Econ. Política y Sociedad II Redacción e Investigación Documental II Matemáticas I</p> <p>Tercer trimestre Matemáticas II Redacción e Investigación Doc. III Doctrinas Políticas y Sociales III México: Econ. Política y Sociedad III</p> <p>Cuarto trimestre Administración I Matemáticas III Introducción a la Macroeconomía Introducción a la Microeconomía</p> <p>Quinto trimestre Administración II Macroeconomía Estadística Economía Política I</p> <p>Sexto trimestre Administración de la Producción Información Financiera I Investigación de Operaciones I Derecho I</p> <p>Séptimo trimestre Administración de la Distribución Información Financiera II Seminario de Admón. de la Producción Una optativa</p> <p>Octavo trimestre Administración Financiera I Seminario de Admón. de la Distribución Derecho II</p>

		<p>Una optativa</p> <p>Noveno trimestre Administración Financiera II Seminario de Admón. Financiera Administración de Personal Derecho III Una optativa</p> <p>Décimo trimestre Seminario de Admón. de Personal Derecho IV Administración Pública I Una optativa</p> <p>Undécimo trimestre Auditoría Administrativa Seminario de Investigación Formas de Estado y Regímenes de Gobierno I Evaluación y Admón. de Proyectos</p> <p>Dodécimo trimestre Seminario de Administración Superior Administración Pública II Formas de Estado y Regímenes de Gobierno II Finanzas Públicas</p>
<p>Universidad Iberoamericana (Lic. Administración Pública y Ciencia Política)</p>	<p>- Analizar el carácter y la estructura político-administrativa del Estado mexicano.</p> <p>- Analizar y evaluar la racionalidad de los procesos administrativos del sector público mexicano en sus diferentes niveles en base a conocimientos teóricos y prácticos a fin de contribuir productivamente en el planteamiento de alternativas que redunden en una mayor eficiencia de la administración pública y en el ajuste de esta dinámica política, económica y social del país.</p> <p>- Diseñar y realizar investigaciones que den cuenta de procesos políticos y administrativos derivados tanto del Estado como su relación con la sociedad en su conjunto.</p> <p>El estudiante será capaz de investigar</p>	<p>Plan de estudios por áreas</p> <p>Política Historia del Pensamiento Social y Político I-II Teoría Política Partidos Políticos y Grupos de Presión Sistema Político Mexicano Relaciones Internacionales y Política Exterior de México Sistemas Políticos y Gobierno Contemporáneo Política, Administración y Desarrollo Pensamiento Social y Político de México</p> <p>Administración Pública Introducción a la Admón. Pública Teoría de la Admón. Pública Evolución de la Admón. Pública en Méx. Administración Pública Federal I-II Organización y Métodos Admón. Estatal y Municipal Planeación, Programación y</p>

	<p>y explicar los fenómenos y procesos político-administrativos de México. Exponer con claridad propuestas a las que les lleve su análisis.</p> <p>Perfil: Investigadores y Analistas</p>	<p>Presupuestación Admón. y Desarrollo de Personal en el Sector Público Finanzas Públicas</p> <p>Derecho Constitucional I-II Administrativo I</p> <p>Economía Economía General Microeconomía Macroeconomía</p> <p>Sociedad e Historia Introducción a la Historia Problemas Sociales de México Introducción al Problema del Hombre Introducción al Problema Social Introducción a las Ciencias Sociales Metodología de las Ciencias Sociales</p> <p>Otras Idioma Técnica de Investigación Social I-II Seminario de Investigación I-II Optativas (10)</p>
<p>ENEP Acatlán UNAM (Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública)</p>	<p>- Preparar profesionales que teniendo formación en el área de ciencias políticas, sean capaces de analizar el funcionamiento de lo político, considerándolo como el marco en el que se realiza y adquiere su sentido la actividad administrativa pública.</p> <p>- Explicar científicamente la realidad político administrativa de la sociedad mediante el conocimiento de los fundamentos metodológicos, teóricos, históricos y técnicos relativos a la especialidad.</p> <p>El estudiante está capacitado para aplicar sus conocimientos e intervenir críticamente en la resolución de los problemas que se sitúan en el área de las ciencias políticas. Al mismo tiempo, estará capacitado para analizar el funcionamiento del marco en que se realiza y adquiere su sentido la actividad administrativa</p>	<p>Primer semestre Elementos de Matemáticas Interpretaciones de la Historia Teoría Económica I Introducción a la Sociología Sociedad y Política del México Actual Redacción e Investigación Documental</p> <p>Segundo semestre Elementos de Estadística Teoría Económica II Introducción a la Ciencia Política Introducción al Derecho Introducción a la Epistemología</p> <p>Tercer semestre Introducción a la Probabilidad Teoría de la Administración Pública I Ciencia Política I Derecho Constitucional Metodología de las Ciencias Sociales</p> <p>Cuarto semestre Técnicas de Muestreo</p>

	<p>pública. Perfil: Analistas</p>	<p>Psicología Social Teoría de la Administración Pública II Ciencia Política II Derecho Administrativo I</p> <p>Quinto semestre Matemáticas Aplicadas Derecho Administrativo II Política Económica Proceso Administrativo Público Instituciones Políticas</p> <p>Sexto semestre Teorías del Desarrollo Económico y Social Investigación de Operaciones Contabilidad y Presupuestos Públicos Administración de Recursos Humanos Diseño y Desarrollo de las Organizaciones</p> <p>Séptimo semestre Admón. Pública en México Planificación Económica y Social Finanzas Públicas I Moneda y Crédito Contabilidad General (Servicio Público) Derecho del Trabajo Sociología de la Administración Pública</p> <p>Octavo semestre Planificación Regional Sistemas de Información Finanzas Públicas II Cuentas Nacionales y Balanza de Pagos Presupuesto por Programas (Servicio Público) Política Mundial Contemporánea Doctrinas Políticas</p> <p>Noveno semestre Administración para el Desarrollo Evaluación de Proyectos de Inversión Análisis Financiero Sem. Anal. Político de la Coyuntura Teoría de las Decisiones (Servicio Público)</p>
<p>FCPyS UNAM (Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública. Esp. en</p>	<p>- Formar profesionales altamente preparados y capacitados para manejar a profundidad los instrumentos metodológicos, transmitir eficientemente los</p>	<p>Primer semestre Sociedad y Estado en México I Filosofía y Teoría Políticas I Historia Mundial I Introducción al Estudio del Derecho</p>

<p>Ciencias Políticas Administración Pública)</p>	<p>o conocimientos adquiridos, coordinar y dirigir los trabajos de estudios y promover acciones en el campo de su especialidad.</p> <p>Perfil: Funcionarios e Investigadores</p>	<p>Teoría de la Administración Pública Taller de Iniciación a la Investigación Social</p> <p>Segundo semestre Sociedad y Estado en México II Filosofía y Teoría Políticas II Historia Mundial II Teoría General del Estado Teoría de la Administración Pública II Metodología Aplicada a las Ciencias Sociales</p> <p>Esp. Administración Pública</p> <p>Tercer semestre Derecho Constitucional Geografía Económica y Política Teoría Económica Matemáticas Teoría de la Organización</p> <p>Cuarto semestre Derecho Administrativo Sistema Político Mexicano Política Económica I Estadística Ciencia Política</p> <p>Quinto semestre Gobierno y Asuntos Públicos Finanzas Públicas I Política Económica II Investigación de Operaciones Desarrollo del Personal Público</p> <p>Sexto semestre Políticas Públicas I Finanzas Públicas II Gestión Económica del Estado Mexicano Proceso de Gobierno en México (Ambito Federal) Gestión de Recursos Gubernamentales</p> <p>Séptimo semestre Políticas Públicas II Optativa Gerencia Pública Proceso de Gobierno en México (Ambito Estatal) Sistemas de Auditoría Gubernamental</p>
--	--	--

		<p>Octavo semestre Gerencia Social Proceso de Gobierno en México (Ambito Municipal) Gobierno y Administración Urbana Optativa Optativa</p> <p>Noveno Semestre Laboratorio de Estudio de Casos Estadía Práctica Seminario de Apoyo a la Titulación</p> <p>Esp. Ciencia Política</p> <p>Tercer semestre Teorías Sociológicas Geografía Económica y Política Derecho Constitucional Matemáticas Metodología de la Investigación Política</p> <p>Cuarto semestre Sistema Político Mexicano Ciencia Política Economía I Estadística Técnicas de la Investigación Política</p> <p>Quinto semestre Partidos Políticos y Sistemas Electorales Movimientos, Actores y Participación Política Economía II Gobierno y Asuntos Públicos Conocimiento, Ciencia e Ideología</p> <p>Sexto semestre Grupos de Poder y Negociación Política Políticas Económicas en México Comunicación Política y Discurso Político Políticas Públicas Optativa A</p> <p>Séptimo semestre Filosofía y Teoría Política Contemporáneas Política Comparada Cultura Política y Opinión Pública Gerencia Pública Optativa B</p>
--	--	--

		<p>Octavo semestre Pensamiento Político Mexicano Tendencias Actuales de la Ciencia Política Optativa C Optativa D Seminario de Investigación Política</p> <p>Noveno semestre Taller de Coyuntura Política Nacional e Internacional Prospectiva Política Taller de Elaboración de Tesis</p>
--	--	--

ANEXO 3

RELACION DE EGRESADOS DE LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
POR UNIVERSIDAD

NUM	NOMBRE	PUESTO	SECRETARIA	LICENCIATURA	UNIVERSIDAD
1	Bernal Gutiérrez Andrés M. A.	Presid. Inst. Nal. de Solidaridad, SEDESOL	SEDESOL	Lic. Cien. Políticas	COLMEX
2	Cárdenas Garza Homero	Coord. Gral. Comunicación Social, IMSS	IMSS	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. A. Nuevo León
3	Gasca Salas Joaquín Sergio	Dir. Gral. Comunicación Social, SECOFI	SECOFI	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
4	Arnau Avila Juan Carlos	Coord. Entidades Paraestatales, SECTUR	SECTUR	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
5	Navarro Gárate Jesús Oscar	Coord. Gral. de Delegaciones, SEDESOL	SEDESOL	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
6	Hopidins Gámez Guillermo	Dir. Gral. Planeación, SEDESOL	SEDESOL	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
7	Palma César Víctor Samuel	Coord. Asesores del Secret. Desarrollo Social	SEDESOL	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
8	Moreno Arias Jesús Carlos	Sec. Part. Secret. Energía Minas Industria Paraestatal	SEMP	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
9	Navarro Lafin Pedro	Secretario Adjunto del Presidente de la República	Presidencia	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	U. Iberoamericana
10	Salcedo Aquino Roberto	Oficial Mayor, DDF	DDF	Lic. Cien. Políticas	UAM
11	Castillo Rojas Alfredo	Dir. Gral. Recursos Mat. y Servicios Grales. DDF	DDF	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
12	Castelazo de los Angeles José Rafael	Delegado en Iztaacalco, DDF	DDF	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
13	Patifio Arias José Patricio	Dir. Gral. de Desarrollo Integral del Transporte, DDF	DDF	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
14	Arteaga Paredes Carlos	Subdir. Integración Com. y Social de Abasto, DDF	DDF	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
15	Bernal Cigarroa Agustín	Dir. Gral. Admón. y Desarrollo del Personal, DDF	DDF	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
16	Valencia Sandoval Jorge Alberto	Jefe Servicios de Operación Deleg. Zona II Sur, IMSS	IMSS	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
17	Yorres Mantecón Marco Aurelio I.	Auditor General, IMSS	IMSS	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
18	Gallaga García J. Gerardo Roberto	Subdir. Gral. Serv. Soc. y Culturales, ISSSTE	ISSSTE	Lic. Cien. Pol. y Sociales	UNAM
19	Parra Prado Manuel Germán	Subdir. Gral. de Delegaciones del ISSSTE	ISSSTE	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
20	Cuevas Plancarte Rubén	Dir. Gral. de Supervisión Auditoría, PGR	PGR	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
21	Gómez Aranda Juan Carlos	Sec. Part. del Secret. Agricultura y Rec. Hidr., SARH	SARH	Lic. Cien. Pol. y Sociales	UNAM
22	Gutiérrez Chavero Rafael	Coord. Asesores del Subsecretario Forestal, SARH	SARH	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
23	Serra Puche Jaime José	Secretario de Comercio y Fomento Industrial	SECOFI	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
24	Perdigón Labrador José Luis	Dir. Gral. Abasto y Productos Básicos, SECOFI	SECOFI	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
25	Velarde Rodríguez Rossaura	Auditora General, SECOFI	SECOFI	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
26	Calderón Romo Gilberto	Dir. Gral. Auxilio Turístico, SECTUR	SECTUR	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
27	Toussaint Ribot Juan Maurício	Dir. Gral. Operación Minerometalúrgica, SEMIP	SEMIP	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
28	Olmedo Carranza Raúl	Dir. Gral. Educación Extraescolar, SEP	SEP	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
29	Montaño Martínez Alejandro	Dir. Gral. Instituto Mexicano de la Radio, SG	SG	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
30	Guerra Díaz Ma. Rosario Elena	Dir. Gral. Normat. y Desarrollo Admitivo., SHCP	SHCP	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
31	Tapia Zúñiga Gerardo	Dir. Gral. de Organización Administrativa, SRA	SRA	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM
32	Barros Valero Javier	Subsecretario B, SRE	SRE	Lic. Cien. Pol. Admón. Púb.	UNAM

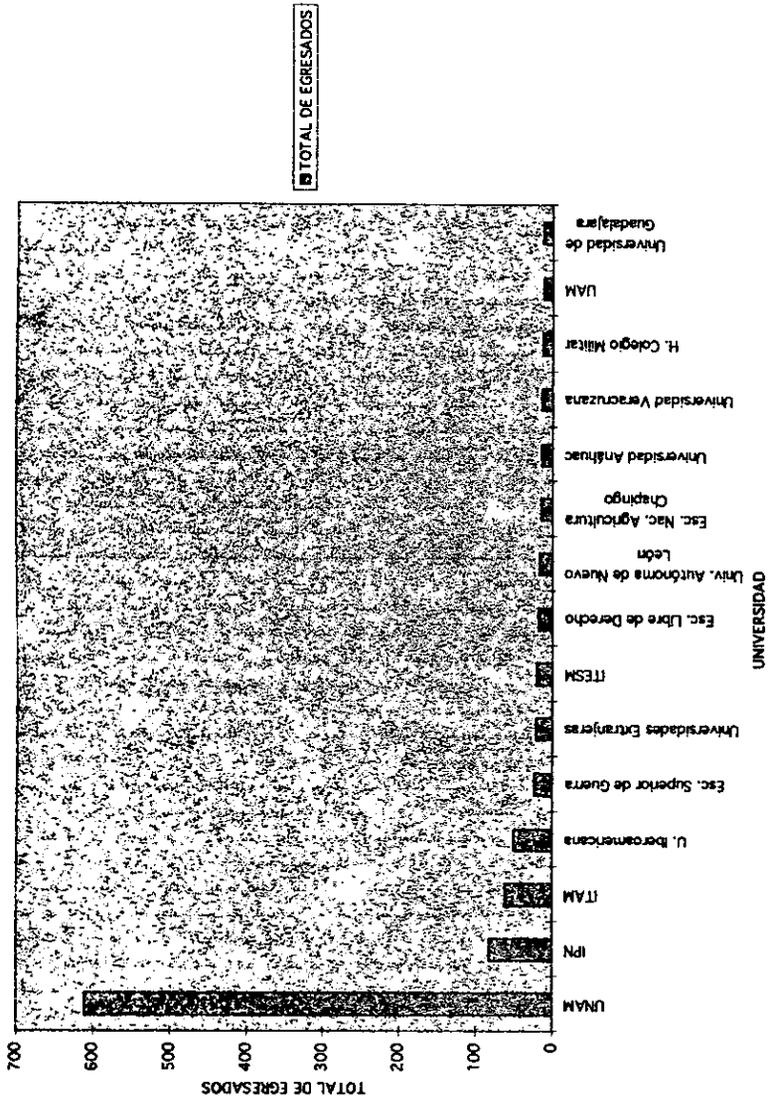
ANEXO 4

UNIVERSIDADES CON MAYOR NUMERO DE EGRESADOS
NIVEL LICENCIATURA QUE OCUPAN PUESTOS
DE NIVEL SUPERIOR EN EL SERVICIO PUBLICO

NUM.	UNIVERSIDAD	TOTAL DE EGRESADOS	PORCENTAJE
1	UNAM	611	52.58%
2	IPN	82	7.05%
3	ITAM	62	5.33%
4	U. Iberoamericana	50	4.30%
5	Esc. Superior de Guerra	23	1.97%
6	Universidades Extranjeras	21	1.80%
7	ITESM	20	1.72%
8	Esc. Libre de Derecho	18	1.54%
9	Univ. Autónoma de Nuevo León	17	1.46%
10	Esc. Nac. Agricultura Chapingo	15	1.29%
11	Universidad Anáhuac	14	1.20%
12	Universidad Veracruzana	14	1.20%
13	H. Colegio Militar	13	1.11%
14	UAM	12	1.03%
15	Universidad de Guadalajara	12	1.03%

Datos basados en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992

GRAFICA DEL ANEXO 4



ANEXO 5

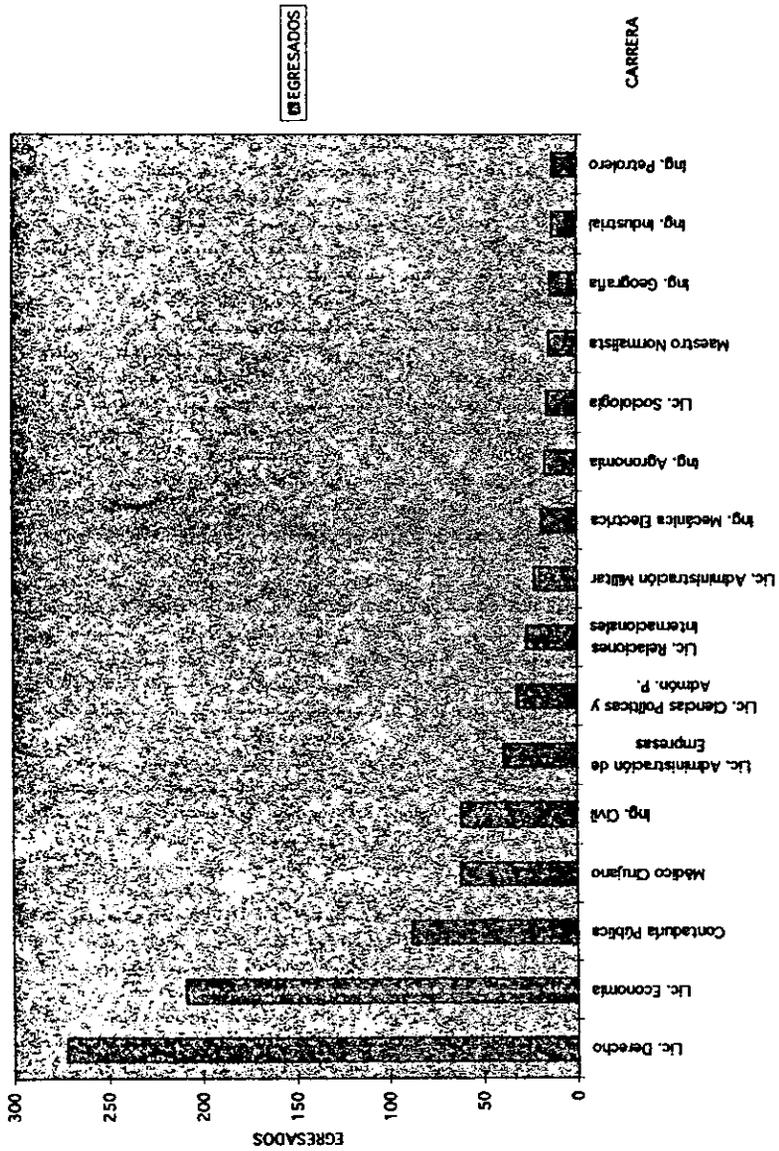
LICENCIATURAS ESTUDIADAS POR LOS
 FUNCIONARIOS PUBLICOS DE
 MANDOS SUPERIORES

NÚM	CARRERA	EGRESADOS	PORCENTAJE
1	Lic. Derecho	272	23.40%
2	Lic. Economía	209	17.98%
3	Contaduría Pública	88	7.57%
4	Médico Cirujano	62	5.33%
5	Ing. Civil	62	5.33%
6	Lic. Administración de Empresas	39	3.35%
7	Lic. Ciencias Políticas y Admón. P.	32	2.75%
8	Lic. Relaciones Internacionales	27	2.32%
9	Lic. Administración Militar	23	1.97%
10	Ing. Mecánica Eléctrica	19	1.63%
11	Ing. Agronomía	17	1.46%
12	Lic. Sociología	16	1.37%
13	Maestro Normalista	15	1.29%
14	Ing. Geografía	14	1.20%
15	Ing. Industrial	13	1.11%
16	Ing. Petrolero	13	1.11%

El total de funcionarios con estudios de licenciatura fue de
 1 mil 148 (98.96%), de un total de 1 mil 162.

Datos obtenidos del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992

GRAFICA DEL ANEXO 5



ANEXO 6

PRINCIPALES MAESTRIAS Y DOCTORADOS ESTUDIADOS POR LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS

NUM.	MAESTRIA	EGRESADOS	PORCENTAJE	DOCTORADO	EGRESADOS	PORCENTAJE
1	Economía*	76	17.67%	Economía*	50	27.17%
2	Administración Pública	43	10%	Derecho	25	13.58%
3	Administración de Empresas	39	9%	Administración Pública	9	4.89%
4	Derecho*	26	6.04%	Historia	8	4.34%
5	Ciencias	23	5.34%	Der. Constitucional y Admitivo.	7	3.80%
6	Ingeniería*	17	3.95%	Sociología*	6	3.26%
7	Salud Pública	12	2.79%	Ciencia Política	5	2.71%
8	Administración Militar	12	2.79%	Filosofía	5	2.71%
9	Desarrollo Económico	12	2.79%	Ingeniería*	5	2.71%
10	Historia	11	2.55%	Administración*	5	2.71%
11	Ciencia Política	10	2.32%	Ciencias	5	2.71%
12	Estado Mayor	10	2.32%		4	2.17%
13	Finanzas	8	1.86%			
14	Planeación*	8	1.86%			
15	Investigación de Operaciones	7	1.62%			
16	Sociología	7	1.62%			

* El número fue tomado conforme al área de estudio.

El total de funcionarios con estudios de maestría fue de 430 (37%)

El total de funcionarios con estudios de doctorado fue de 184 (16%)

Datos obtenidos del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992

ANEXO 7

PAISES EN LOS QUE SE REALIZARON LOS ESTUDIOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO

NUM.	PAIS	ESTUDIANTES DE MAESTRIA	PORCENTAJE	ESTUDIANTES DE DOCTORADO	PORCENTAJE
1	México	206	47.90%	61	33.15%
2	Estados Unidos	159	36.97%	80	43.47%
3	Inglaterra	42	9.76%	13	7.06%
4	Francia	10	2.32%	18	9.78%
5	Bélgica	4	0.93%	2	1.08%
6	Holanda	2	0.46%	1	0.54%
7	Canadá	3	0.69%		
8	Alemania	1	0.23%	2	1.08%
9	Italia			2	1.08%
10	España	1	0.23%	1	0.54%

Datos generados con base en la Información del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992.

ANEXO 8

UNIVERSIDADES DONDE SE REALIZARON LOS
ESTUDIOS DE MAESTRIA
430 FUNCIONARIOS

MEXICO	FUNCIONARIOS 206	ESTADOS UNIDOS	FUNCIONARIOS 159
UNAM	81 (39.82%)	Universidad de Harvard	25 (15%)
Colegio de la Defensa Nacional	19 (9.22%)	Universidad de Stanford	14 (8.8%)
El Colegio de México	17 (8.25%)	Universidad de Chicago	13 (8.17%)
Centro de Estudios Sup. Navales	13 (6.31%)	Universidad de Columbia	9 (5.66%)
Instituto Politécnico Nacional	12 (5.82%)	Universidad de California	9 (5.66%)
ITESM	9 (4.36%)	Universidad de Yale	6 (3.77%)

UNIVERSIDADES DONDE SE REALIZARON LOS
ESTUDIOS DE DOCTORADO
184 FUNCIONARIOS

MEXICO	FUNCIONARIOS 61	ESTADOS UNIDOS	FUNCIONARIOS 80
UNAM	45 (73.77%)	Universidad de Chicago	11 (13.75%)
Centro de Estudios Sup. Navales	6 (9.83%)	Universidad de Harvard	9 (11.25%)
Instituto Politécnico Nacional	4 (6.55%)	Universidad de Stanford	7 (8.75%)
		Inst. Tec. de Massachussets	5 (6.25%)
		Universidad de Yale	5 (6.25%)
		Universidad de Wisconsin	5 (6.25%)

Datos generados con base en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y HEMEROGRAFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABURTO, Hilda (Coord. Gral.), Diagnóstico Nacional de las licenciaturas en ciencias políticas y/o administración pública, CNCPyAP, México 1992, 124 p.p.
- ACKOFF, Russell L. Cápsulas de Ackoff, "Administración en pequeñas dosis", 4ta reimp. de la 1ra. edición, Limusa, México 1994, 203 p.p.
- AGUSTIN, José, Tragicomedia mexicana 2, "La vida en México de 1970 a 1982", 4ta reimp. de la 2da. edición, Planeta, México 1994, 293 p.p.
- AI CAMP, Roderic, (Traduc. Roberto Ramón Reyes Mazzoni), Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento, FCE, México 1985, 342 p.p.
- AI CAMP, Roderic, La formación de un gobernante "La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario", F.C.E. México 1981, 376 p.p.
- ARNOLD, Linda, Burocracia y burócratas en México. 1742 - 1835, CONACULTA, Grijalbo, México, 233 p.p.
- BARENSTEIN, Jorge, Los administradores en el sector público mexicano, "Características de la demanda y del sistema universitario de formación", CIDE, Ensayos 1-2 Colección Administración Pública, México 1988, 217 p.p.
- BRAVO, Ahuja, Víctor (Coord), Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública, Diana, México 1989, 382 p.p.
- CABRERO, Mendoza, Enrique, Modernisation administrative ou participation sociale. Les paradoxes des gouvernements locaux dans la transition mexicaine, Documento de trabajo No.40, CIDE, México 1996, 18 p.p.
- CAMERO, Francisco, Las humanidades como concientización de técnicos y científicos, El Caballito, México 1991, 109 p.p.
- CASTEÑEDA, Perea, Jaime, Material de apoyo para el aprendizaje de la historia de las ideas políticas. Primera parte, Material piloto de apoyo para la materia de ciencias Políticas y Sociales I, CCH Azcapotzalco, UNAM, México 1989, 253 p.p.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., UABCS, Evaluación de las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública, Encuentro Nacional con Universidades, Reunión Nacional de Conclusiones, 28 y 29 de noviembre de 1991, 93 p.p.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Memoria del encuentro nacional con universidades para la evaluación de las carreras de ciencias políticas y administración pública, Mesas 1,2,3,4, Octubre - Noviembre de 1991
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., INAP, Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, Serie Praxis 91, 9, 10 y 11 de Septiembre 1996, 79 p.p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 96a ed. Porrúa, México 1992, 126p.p.

- DIAZ, Casillas, Francisco J., F. Javier Díaz Jaimes, Teoría de la administración pública I, FCPyS, Sistema de Universidad Abierta, UNAM, México 1990, 462 p.p.
- DIAZ, Casillas, Francisco J., Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en ciencias políticas y administración pública, CNCPyAP, México 1988, 154 p.p.
- DIAZ, Casillas, Francisco J., La licenciatura en ciencias políticas y administración pública, "Un estudio sobre titulación" UNAM-FCPyS, México 1991, 394 p.p.
- Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992, Presidencia de la República, 1994
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 22ed, México, Porrúa, 1982, 849 p.p.
- ESCOBAR, Valenzuela, Miguel, Contribución al estudio del poder, México, ENEP-Acatlán UNAM, 1988, Vol. 1, 250 p.p.
- GALLEGOS, Elías, Carlos, La formación profesional en ciencia política y administración pública, en Judith Bokser (coord.) Estado actual de la ciencia política, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México 25-28 de septiembre 1996, 99-108 p.p.
- GORTNER, Harold F., Administration in the public sector, 2n edition, Ed. John Wiley and Sons, USA 1981, 413 p.p.
- GUERRERO, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, 2da. ed. Fontamara, México 1988, 275 p.p.
- GUERRERO, Omar, La formación profesional de administradores públicos en México, IAPEM, CONACYT, CAECI, México 1995, 343 p.p.
Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.
- HENRY, Nicholas, Public administration and public affairs, 2n edition, Arizona State University, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA 1975, 511 p.p.
- KLIKSBERG, Bernardo, Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, 2da edición, CLAD, INAP, FCE, México 1986, 414 p.p.
- MORALES, Camarena, Francisco, J. La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos, Editorial Cambio XXI y CNCPyAP, México 1994, 225 p.p.
- NAVA, Campos, Gabriela, Los estudios de caso en la enseñanza de la administración pública: uso y preparación, Documento de trabajo No. 42, CIDE, México 1996, 37 p.p.
- NIETO, Guerrero, Alejandro, Efectos de la mundialización sobre la administración pública, en Memorias del Coloquio Franco-Mexicano El Proceso de Globalización y su impacto en la Administración Pública, INAP No.83, México 1995, 99 - 106 p.p.
- OSORNIO, Corres, Francisco Javier, La administración pública en el mundo, Grandes Tendencias Contemporáneas No. 48, UNAM, México 1986, 30 p.p.
- PARDO, Ma. del Carmen, La modernización administrativa en México, "Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940 - 1990", El Colegio de México, México 1995, 159 p.p.

PIPITONE, Ugo, La salida del atraso: un estudio histórico comparativo, FCE, CIDE, México 1994, 471 p.p.

RALSKY, de Cimet, Susana, *et. al.* El poder de los presidentes, "Alcances y perspectivas (1910-1973)", Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., México 1976, 504 p.p.

RUIZ, Massieu, Armando, El gabinete en México, "Revisión histórica y propuestas de discusión", Océano, México 1996, 378 p.p.

SHARKANSKY, Ira, (Traduc. Olga Margarita Rivera) Administración pública, 2da. edición, EDAMEX, México 1984, 189 p.p.

SMITH, H. Peter, (Traduc. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi) Los laberintos del poder, "El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900 - 1971", El Colegio de México, México 1981, 414 p.p.

SUAREZ, Farfás, Francisco, Elite, tecnocracia y movilidad política en México, UAM-Xochimilco, México 1991, 303 p.p.

REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS

ALBARRAN, Cruz, Gerardo, Reflexiones sobre la formación profesional de los servidores públicos, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 105 - 111 p.p.

ALBARRAN, Cruz, José, Luis, Hacia la revisión y fortalecimiento de la estructura curricular de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en revista del IAPEM No.11, México Julio-Septiembre 1991, 33-43 p.p.

CAMORS, Jorge, La formación, capacitación y actualización permanente del personal de la administración pública, ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, profesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

CAZANAWE, Gilles, La Escuela Nacional de Administración y la reforma del Estado en Francia, ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas titulado "La organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado", en la mesa "Profesionalización y formación del funcionario público" realizado en la Ciudad de México del 25 al 28 de abril de 1997, INAP, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A.C.141p.p.

CIENFUEGOS, Terrón, Marco Aurelio, La profesionalización del servidor público frente a la modernización administrativa, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 101 - 104 p.p.

Comisión Local de la Carrera de Administración Pública, Diagnóstico del plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública (administración pública) en revista Estudios Políticos No.7, FCPyS UNAM, México abril - junio 1995, 35 - 65 p.p.

CRESPO, José Antonio, El poder de los niños, "Paidocracia mexicana", Enfoque, 26 de febrero de 1995, 10-13 p.p.

DIAZ, Pacheco, Nelson, El programa de formación técnica y profesional para funcionarios de la administración del Estado: una experiencia transferible de desarrollo de recursos humanos en Chile, ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, profesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

EDELMAN, David, Néstor Arboleda, Propuestas y lineamientos para mejorar los sistemas de enseñanza - aprendizaje en la formación de gerentes públicos, Serie de documentosa técnicos No.2 abril 1992, RIGEP, San Juan de Puerto Rico 15 - 18 de octubre, 1991, 15 p.p.

FIOL, Michel, La formación al management: ante todo, una cuestión de "saber ser", Groupe HEC, Puerto Rico, 15 - 18 de octubre de 1991, 25 p.p.

GARCIA, Ramírez, Sergio, La profesionalización en el servicio público, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 45 - 60 p.p.

GASCA, Pliego, Agustín, El ejercicio profesional, en revista del IAPEM No.11, México Julio-Septiembre 1991, 17-22 p.p.

GOMEZ, Gordillo, Ismael, Profesionalización y formación del servidor público, ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas titulado "La organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado", en la mesa "Profesionalización y formación del funcionario público" realizado en la Ciudad de México del 25 al 28 de abril de 1997, INAP, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A.C.141p.p.

GOMEZ, Nashiki, Antonio, *et. al.*, Crisis y oportunidad. Administración pública y ciencia política, al ocaso del milenio, Mimeo, México D.F. 199528 p.p.

GONZALEZ, Avelar, Miguel, Un servicio civil de carrera, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 11 - 17 p.p.

GUERRERO, Omar, Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica, Serie de documentos técnicos No.3 octubre 1993, RIGEP, Bogotá, Colombia 9 - 11 de octubre de 1991, 34 p.p.

GUERRERO, Omar, La organización curricular de la enseñanza universitaria de la administración pública, en revista del IAPEM No.11, México Julio-Septiembre 1991, 45-53 p.p.

HERNANDEZ, Rodríguez, Rogelio, Los hombres del presidente De la Madrid, en Revista Foro Internacional No.1, COLMEX, México Julio - Septiembre 1989, Vol. XXX, 5-37 p.p.

LE VERT, Dominique, Profesionalización y formación del funcionario público en Francia, ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas titulado "La organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado", en la mesa "Profesionalización y formación del funcionario público" realizado en la Ciudad de México del 25 al 28 de abril de 1997, INAP, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A.C.141p.p.

IBARRA, Ponce de León, Luis Guillermo, Profesionalización del servidor público, ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas titulado "La organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado", en la mesa "Profesionalización y formación del funcionario público" realizado en la Ciudad de México del 25 al 28 de abril de 1997, INAP, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A.C.141p.p.

LYNN, Laurence E. Jr., Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública, en Gestión y política pública, Vol. V, núm. 2, CIDE, México julio - diciembre 1996, 303 - 318 p.p.

MERINO, Mauricio, De la lealtad individual a la responsabilidad pública, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 19 - 32 p.p.

OSPINA, Bozzi, Sonia M. Gestión política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública, en Gestión y política pública, Vol. II, núm.1, CIDE, México enero - junio 1993, 35 - 56 p.p.

Padrón de Miembros Ordinarios del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. registrados hasta el 27 de septiembre de 1996.

Padrón de Miembros del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. del Programa de Fotocredencialización.

PARDO, María del Carmen, La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 61 - 78 p.p.

QUEIROZ, Barbosa, Allan Claudius, Requalificação profissional no setor público: o papel das universidades em um contexto de mutações. Reflexões para o caso brasileiro, ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, profesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

RAMIREZ, Juan Miguel, Guadalupe Enriquez, Hacia un perfil del funcionario municipal, ponencia presentada en el Foro Nacional la Profesionalización del Servicio Público, INAP y CNCPyAP, 9 - 11 de septiembre 1996, 10 p.p.

ROEL, Rodríguez, Santiago, El programa de modernización de la administración pública, entrevista concedida a la Revista Prospectiva (Agrupación política nueva A.C.), Año 3, No.8, Noviembre 1997, 71 p.p.

RODRIGUEZ, Héctor Guillermo, La capacitación del funcionario público: en búsqueda del establecimiento de una cultura gerencial (El caso del Instituto Nacional de Tecnología Minera de Argentina), ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, profesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

SALAZAR, Medina, Julián, Propuesta de mejoramiento a los planes de estudio de las carreras de ciencias políticas y administración pública (Análisis de la facultad respectiva de la UAEM), en revista del IAPEM No.11, México Julio-Septiembre 1991, 23-31 p.p.

SAMANIEGO, Norma, Seminario Nacional en Colima: Profesionalizar el Servicio Público, Revista Enlace No.36 CNCP y AP, marzo - abril 1995, 14 - 16 p.p.

SIRVENT G., Carlos A., La movilidad política sexenal: los secretarios de Estado y el presidente de la república, 1958-1975, en Revista Estudios Políticos No. 34, UNAM, Vol.1, México octubre-diciembre, 1975, 129-142 p.p.

SOLIS, Acero, Felipe, Seminario Nacional en Colima: Profesionalizar el Servicio Público, Revista Enlace No.36 CNCP y AP, marzo - abril 1995, 16 - 19 p.p.

SUAREZ, Francisco, La naturaleza compleja de la profesionalización de la administración pública, ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, rofesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

TAMAYO, de King, Martha, La profesionalización del servidor público, Instituto de Administración Pública de Sinaloa A.C., Sección Estatal del INAP A.C. Memoria del Tercer Ciclo de Conferencias "Hacia una Nueva Cultura Administrativa" realizado en Culiacán Sin., Enero 1995, 34 p.p.

TORRES, Vega, Juan Luis, La profesionalización del servicio público en México, ponencia presentada en el I Ciclo Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4 "Ética, rofesionalización y reformas en la función pública", Junio 1997, 366 p.p.

UVALLE, Berrones, Ricardo, El nuevo papel del servicio público, Revista Enlace No.36 CNCP y AP, marzo - abril 1995, 8 - 13 p.p.

UVALLE, Berrones, Ricardo, La licenciatura en ciencias políticas y administración pública, en revista del IAPEM No.11, México Julio-Septiembre 1991, 55-74p.p.

VAZQUEZ COLMENARES, Guzmán, Bernardo, La profesionalización del servicio público, en revista del IAPEM No. 31, México Julio - Septiembre 1996, 33 - 44 p.p.

Revista *POLITICAS* No.170 (Edición especial), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Septiembre de 1997, 16 p.p.