

Capítulo XVII

LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

Todos los países tienen variaciones territoriales dentro de sus espacios geográficos, que se ahondan por las diferencias sociales, económicas, culturas y políticas. A ellas se pueden agregar los matices idiomáticos, así como de hábitos y costumbres, además de otros muchos factores que hunden raíces en la historia de los pueblos. Este es el motivo por el cual, en el seno territorial de un mismo país se ha hecho necesario que ciertas regiones adquieran métodos de Gobierno peculiares, que exigen tipos propios de servicio público, distintos a los que laboran para el régimen nacional, e incluso de otras regiones similares.

Lo señalado es especialmente visible en aquellos países cuya tradición política está fuertemente impregnada de tendencias regionalistas y autonomistas, tal como es patente en España y Canadá.

La formación del servicio público en las comunidades autónomas españolas

El plantel característico dedicado a la formación de servidores públicos de regiones autónomas, lo constituye el Instituto Andaluz de Administración Pública, principalmente dedicado a faenas de capacitación. Entre sus cursos

destaca el programa de enseñanza de asuntos territoriales y urbanísticos, de personal laboral y de gestión de personal funcionario. De configuración similar son el Instituto Aragonés de Administración Pública y el Instituto Valenciano de Administración Pública. Este último imparte cursos de capacitación sobre formación general y sobre materia financiera.

El Gobierno de Navarra ha establecido su Escuela de Funcionarios Públicos, ocupada principalmente en la capacitación en técnicas de dirección. La Escola D'Administratio Publica de Catalunya también está dedicada a la formación de los servidores públicos del Gobierno autonómico de la región, especialmente en administración local, pero también cuenta con dos cursos de posgrado: Maestría en Administración Local, con la colaboración de la Universidad Autónoma de Barcelona, y la Maestría en Gestión Pública. En la mayoría de estas instituciones también se realizan tareas de investigación y divulgación, además de publicaciones.¹ También debemos hablar de la Escola Gallega de Administración Pública, ocupada principalmente en capacitación, y que ofrece el Posgrado Superior en Administración Pública.

En Francia está activo el Centro Nacional de la Función Pública Territorial, también dedicado a la capacitación en administración territorial, gestión de servicios públicos, planificación urbana e informática.²

La formación de los servidores públicos de Quebec: la Escuela Nacional de Administración Pública

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Quebec, Canadá, fue fundada en junio de 26 de 1969. Se trata de un establecimiento provincial sumamente peculiar. Es parte integrante de la Universidad de Québec, y tiene como objeto la formación de los funcionarios provinciales. Igualmente, está a cargo de su perfeccionamiento.³ Junto a su índole universitaria, destaca su carácter de escuela profesional de servicio público, pero al lado de la idea de administración de Estado, está presente la aplicación de las técnicas de los negocios privados.

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, Caracas, 1990, pp. 55-63.

² *Ibid*, p. 122.

³ Baccigalupo, Alain, "L'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec (ENAP)", *La Revue Administrative*, Marzo-abril, núm. 158, 1974, pp. 174-180.

A la Escuela la animan seis principios: privilegio de la experiencia, usando al efecto trabajos prácticos y pasantías; equilibrio entre la cultura política, social y económica, y la enseñanza de técnicas especializadas (PPBS, contabilidad gubernamental e informática); amalgama de cursantes de diversas provincias del Canadá, y de diferentes formaciones universitarias; aprendizaje colectivo a través de seminarios, investigaciones en equipo, trabajos de redacción e informes sintetizados; participación activa de los estudiantes, tanto en la cátedra como en los seminarios; y concretización de la enseñanza a través del estudio de casos, más que de asuntos generales.

La ENAP es sustancialmente una escuela profesional, cuyo objeto central es formar y perfeccionar a hombres de acción. Es, en sustancia, la doble herencia de la tradición institucional y jurídica europea, y la impronta gerencial angloamericana. Su originalidad consiste, por consiguiente, en que no es la ENA francesa ni la escuela de negocios norteamericana, sino un producto netamente canadiense.

Únicamente ingresan a la Escuela las personas que gozan de título universitario, siempre y cuando tengan tres años de experiencia en el servicio público. Sus cursantes proceden de la administración provincial, la administración federal, las administraciones provinciales canadienses y del extranjero. La formación universitaria previa es ilimitada, pues entre los estudiantes hay egresados de ciencias comerciales, ciencias sociales, administración educativa, administración pública y biblioteconomía. Sin embargo, también hay egresados de geografía, derecho notarial, geodesia, ciencias y recreología.

La Maestría en Administración Pública es su programa más relevante, ya que en él encarna la idea misma de la Escuela: transformar a los especialistas en generalistas. Uno de sus rubros destacables es la pasantía realizada en Canadá, así como otra efectuada en París o Washington. Una más se cumple dentro de sectores administrativos importantes.

El currícula tiene cuatro componentes: conocimiento del medio, que comprende a las instituciones administrativas, los sistemas y los procedimientos, así como la organización y las relaciones intergubernamentales; instrumentos de análisis socio-económicos referidos a los problemas generales de la política y la economía, que incluye los estudios de matemáticas de la decisión, economía del sector público, y economía de la empresa pública y la empresa privada; proceso administrativo, cuyos componentes son la informática, gestión y programación presupuestal, así como la dirección de personal, planificación y desarrollo, e información y comunicación; y un conjunto de talleres sobre

recursos materiales, administración de personal y política y administración, que redondea el programa de estudios.

El perfeccionamiento es la segunda función principal de la Escuela. Sus usuarios son altos funcionarios que tienen deberes de ejercicio prolongado, lo mismo que funcionarios medios que solamente desean adiestrarse en alguna técnica especial, sin asumir necesariamente un puesto de importancia. Igualmente, se da servicio a quienes asumen funciones en la administración federal. Los principales usuarios del perfeccionamiento son los funcionarios provinciales de Quebec, así como de los sectores escolar y hospitalario y las municipalidades. Usualmente, los cursos se imparten con la colaboración de los establecimientos públicos de origen.

En la actualidad, la ENAP desarrolla dos cursos de posgrado que son muy importantes: la mencionada Maestría en Administración Pública, con una duración de dos años lectivos; y la Maestría en Gestión Urbana, de igual duración.

Sus cursos de capacitación son igualmente muy nutridos, entre los cuales hay que destacar los siguientes: Planificación Estratégica, y Evaluación de Programas Públicos. Se trata de cursos muy breves, que suelen abarcar dos o tres días.⁴

La Escuela, como centro universitario, está también dedicado a producir investigaciones, publicar libros, monografías e informes de investigación, y ofrecer servicios de información a través de su Centro de Documentación.

España y Canadá representan un camino que, con probabilidad, está expresando una tendencia que se está generalizando en el mundo: en la medida en que los gobiernos locales se hagan más autónomos y asuman más responsabilidades, será más necesario que ellos mismos asuman directamente la formación de sus servidores públicos.

En México, como en otras naciones, las condiciones son diversas a las propias de aquellos países; empero, gradualmente es más vigorosa la actividad de las instituciones locales dedicadas a la formación de los servidores públicos de las entidades federativas.

Tal como lo adelantamos, en muchos de los estados de la República mexicana existen Institutos de Administración Pública (IAP) promovidos por el INAP, algunos de los cuales tienen una actividad propia muy encomiable. Entre ellos debemos mencionar al Instituto de Administración Pública de

⁴ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 99.

Guanajuato, que es una de las instituciones que han auspiciado esta obra, y que fue recientemente constituido.

Existe otro caso digno de mención, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, sumamente activo y productivo en la época en que lo presidió Guillermo Haro, y cuyos saldos en formación son muy positivos.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México

El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como el INAP nacional, constituye una asociación civil dotada con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵ Su propósito es promover el desarrollo de la administración pública y las ciencias afines en el Estado de México, para lo cual fomenta y realiza investigaciones sobre la teoría y práctica de dicha administración, y promueve e imparte enseñanza sobre la materia.

Del mismo modo, auspicia y realiza la difusión del conocimiento en administración pública, principalmente para el desarrollo de la administración pública estatal y municipal, y al efecto promueve y participa en la capacitación y profesionalización de servidores públicos.

Como otras instituciones afines, el IAPEM presta servicios de asesoría y consultoría a instituciones y personas de los sectores público, social y privado; y propicia el intercambio de información y colaboración con instituciones afines.

Está constituido por asociados fundadores, asociados regulares y asociados honorarios, y sus órganos directivos son la Asamblea General y el Consejo Directivo, encabezado por el Presidente.

Una de sus labores eminentes consiste en sus programas de enseñanza, entre los cuales destaca la Maestría en Administración y Políticas Públicas, que imparte con la colaboración de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Se trata de un programa de formación que, aunque no se centra en la dotación de la enseñanza para una carrera administrativa, pues esta no existe en el Estado de México, bien podría serlo si fuera establecida.

⁵ "Estatutos del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.", Toluca, Estado de México, junio 27 de 1995.

La Maestría tiene como objetivo “contribuir al desarrollo de las administraciones públicas, en particular la estatal y la municipal, a través de la formación de analistas de alto nivel, capacitados en los asuntos del Gobierno, comprometidos con la sociedad, capaces de abordar la problemática del desarrollo en todas sus vertientes, aportando soluciones innovadoras y capaces de brindar una amplia satisfacción a las demandas y necesidades de sus comunidades”.⁶

Con tal propósito, la Maestría está orientada a formar servidores públicos capaces de laborar en los altos niveles decisorios de la administración pública, y que sean capaces de aportar soluciones entendiendo a profundidad su problemática. Igualmente, como se trata de un programa de posgrado brindado dentro del sistema universitario, la Maestría en Administración y Políticas Públicas contribuye a la formación de docentes y favorece el trabajo de investigación sobre la materia.

La Maestría está constituida por 19 cursos y dos seminarios, además de la tesis de grado, distribuidos a lo largo de cuatro semestres que suman un total de 1,312 horas lectivas.

El programa de enseñanza está constituido por siete áreas: investigación; jurídico-administrativa; política; económico-financiera; políticas públicas; organizativa-administrativa; y gestión pública.

Este es un capítulo pequeño, seguramente porque aún hay poco material sobre el fenómeno en emergencia. Sin embargo, no sería insólito ni remoto que en estas experiencias de planteles de administración provincial de los gobiernos autónomos se reprodujeran, multiplicándose en la geografía universal de la formación del servicio público.

⁶ “Maestría en Administración y Políticas Públicas”, Segunda Promoción 1997-1999. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.