

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Modalidades Organizativas de la Carrera en Administración Pública

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

A. Organización Académico-Administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 30

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

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

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

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

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

CUADRO 31

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

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

FUENTE: Anterior.

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

CUADRO 32

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

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

FUENTE: Anterior.

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

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

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

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

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

CUADRO 33

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

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

FUENTE: Anterior.

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

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

CUADRO 34

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

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

FUENTE: Anterior.

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

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

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

CUADRO 35

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

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

FUENTE: Anterior.

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

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

CUADRO 36

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

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

FUENTE: Anterior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 37

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

Universidad Autónoma Metropolitana

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

FUENTE: Anterior

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

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

B. Matrícula Escolar

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

CUADRO 38

MATRÍCULA ESCOLAR DE LA CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1989

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 39

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

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

FUENTE: Anterior

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

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

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

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

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

Ahora asomémonos a la situación en provincia:

⁵⁴ María del Carmen Pardo. "La experiencia de El Colegio de México en el campo de la Administración Pública". Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. Encuentro Nacional con Universidades para la evaluación de las carreras en Ciencias Políticas y Administración Pública. **Memoria** de la reunión. Cinco tomos. 1991. Tomo I. p.54.

CUADRO 40

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

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

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

FUENTE: Anterior.

a) El ingreso comprende todo el tronco común.

b) Se imparte hasta el tercer semestre

c) Esta carrera está clausurada, pero aún tiene alumnos activos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 41

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

Universidad Autónoma Metropolitana

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

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

FUENTE: Anterior

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

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

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

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

2. Estructura Académica

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

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

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

A. Función del Plan de Estudios

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 51 y siguientes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Insumos Curriculares Formativos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ Kliksberg, *op.cit.*, p.151.

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