

I.P.N.
E.S.C.A.
Sección de Graduados
Proyecto: Reestructuración del Posgrado
en Administración Pública

Lineamientos para la colaboración interinstitucional: Instituto Politécnico Nacional — Instituto Nacional de Administración Pública



DR. EDGAR NOLASCO

Octubre 29 de 1990.
México, D.F.

Índice

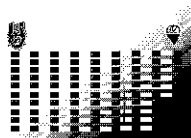
Contexto y Escenario de la Administración Pública en México.

La situación actual de la Investigación y la Docencia en Admón. Pública.

La necesidad de formación de administradores públicos —un mapa de posibilidades— una estrategia para la formación de administradores públicos.

Contexto y escenario de la Administración Pública en México

La Administración Pública, como aparato de conducción del estado, es contextualizada en las nuevas políticas de desarrollo del país, un país tendiente a la globalización del desarrollo político y social; a la inserción de su economía en el contexto internacional; a la influencia de nuevos grupos de interés; de nuevos patrones culturales; a la



problemática nacional que requiere medidas urgentes para su solución; a la liberación del mercado económico, pero también del político y, por ende, a la descorporativización y a la descentralización del poder, a la democratización, aunque en la práctica sea difícil que algunos procesos políticos puedan resaltar cambios a pasos agigantados; a la *necesidad de incrementar su capacidad de respuesta* ante la escasez de recursos y a la eficiencia de sus acciones.

Por usar otro lenguaje, pareciera ser que los cambios superestructurales iniciados a partir de 1982, pretenden

instaurarse con un alto grado de dinamismo pretenden, por lo tanto, modificar e incidir sobre las estructuras sociales con procesos que sus críticos llamarían de acumulación-legitimación en un proyecto neoliberal interdependiente, y que sus defensores denominarían, sin etiquetas, un proyecto de desarrollo que elevará el nivel de vida, *en general de los mexicanos, con un alto grado de libertad.*

En un análisis prospectivo, podríamos tipificar variables específicas siguiendo los patrones de comportamiento esperado de la realidad de acuerdo al modelo de desarrollo actual:

VARIABLES

Contexto

A) Velocidad y Dirección del cambio

COMPORTAMIENTO ESPERADO

Desarrollo de un Estado Liberal, tendiente al abatimiento de los desequilibrios estructurales con mejoría en los niveles de vida, en relación con las condiciones actuales.

Acelerado cambio contextual producto de la globalización del desarrollo y cambio tecnológico.

Modificación deliberada de patrones culturales y del comportamiento social.

B) Grado de complejidad

Menor turbulencia relativa: hacia *perturbado reactivo* —tipología de contextos; con menor persistencia de características de tipos más simples (por mayor concentración económica del capital privado, con menores posibilidades para la pequeña y mediana empresa); racionalidad del desarrollo en la formulación e implementación de políticas gubernamentales, en un todo congruente.

C) Comportamiento de los diferentes niveles:

1. Cultural
2. Sociopolítico
3. Económico

Disminución del particularismo y tendencia al universalismo.

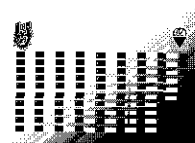
Solución negociada del conflicto.

Flexibilización del sistema; mayor participación socio-político-económica.

Corto plazo: crecimiento con concentración del ingreso.

Mediano plazo: mejora del nivel de vida en términos relativos a las condiciones actuales.

Aparato público reducido con un alto grado de regulación en el futuro cercano.



C) Estructura

1. Tipo

Tendiendo a burocrático, en organizaciones pequeñas y medianas.

Tendiendo a la tecnoburocracia, en el sector público y las grandes organizaciones.

2. Características

Matricial y Jerárquica.

Enfasis en el control y las decisiones programadas.

Desarrollo de las funciones de inteligencia.

Diferenciación interna utilitaria.

Tendencia a la descentralización.

3. Subsistema político

El sistema sirve a la racionalidad gubernamental.

Internacionalización de la producción.

4. Características de estructura Económico-Política

Fusión de capital privado nacional y trasnacional.

Interdependencia con diversos países.

Menor control gubernamental de la actividad económica.

5. Tecnológico

Cambio más rápido, por efecto demostración.

Situación uniforme y estable.

Organizaciones

A) Estrategia

Adaptativa

Priorización de la eficiencia y la productividad.

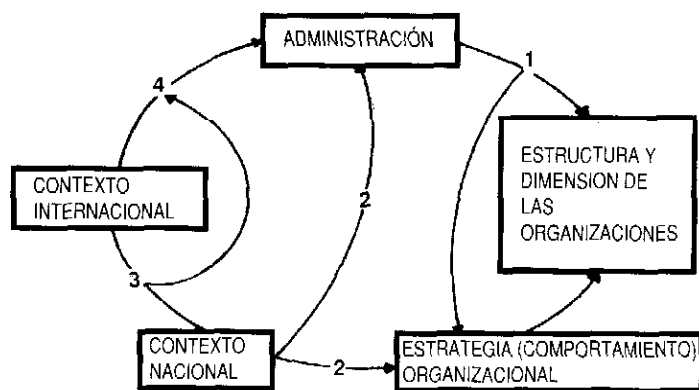
Planeación estratégica para las empresas privadas.

Gestión estratégica para las organizaciones públicas.

B) Dimensión

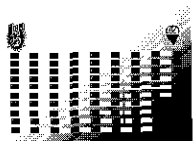
Predominio de las grandes organizaciones.

De esta forma podría preverse un escenario para el futuro cercano de la Administración Pública, por lo que se ha considerado el modelo de causalidad propuesto por Jorge Barenstein —Futuros Posibles de la Administración Hacia 1990 A. C., octubre de 1979—:



Convertidores:

1. Influencia de la capacidad administrativa;
2. Percepción.
3. Dependencia/Independencia.
4. Efecto demostración.



La Situación actual de la Investigación y la Docencia en Admón.. Pública

Conocidos son los problemas por los que atraviesa nuestra ciencia o disciplina en formación. Es ambivalente el término porque es ambivalente su definición; sin embargo, conocemos el objeto del estudio, sus límites de investigación y su praxis. En tanto investigación, comprendemos que se necesita una actividad crítica para poder estar analizando y construyendo constantemente los conceptos teóricos que permitan, cada vez más, profundizar e implementar acciones en mejora de la participación del estado en la sociedad, por otra parte, estas acciones deben responder a una actitud crítica frente al objeto para poder transformar y realizar un cambio social adecuado y deben estar formuladas y realizadas por gente con el suficiente conocimiento técnico que permita una mayor racionalización de los procesos administrativos.

No olvidemos que están delimitados perfectamente los campos de acción, el campo de la investigación y el académico que busca, generalmente, crear ciencia pura, ciencia crítica, ciencia técnica y aplicar estos conocimientos para poder transformar la realidad; por otra parte la praxis, es decir el arte, el ejercicio de la profesión que permite instrumentar, de acuerdo a valores individuales, grupales, organizacionales, nacionales, los objetivos de los diversos intereses sociales, de lo que se desprende que se necesita una integración del conocimiento conjunto bajo un objeto de estudio definido como: Administración Pública.

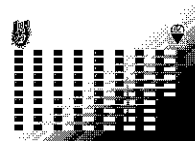
En México, la investigación en Administración Pública recobra apenas visos para poder conformar un bagaje de aportaciones. Más bien, hemos estado a expensas de que algunas gentes especializadas en el ramo hayan hecho algunas aproximaciones, de lo que puede ser una complementación del bagaje teórico que, fundamentalmente, nos viene de otros países, en especial de Estados Unidos y Francia, para ser más concretos.

La teoría administrativa en México ha estado desactualizada ignorando algunos enfoques teórico-metodológicos, en especial el norteamericano, que tiene su base de sustento en las teorías administrativas del comportamiento, es decir, en el concepto de racionalidad y en las teorías que definen dos vertientes de esta misma rama, la Planeación Estratégica para Negocios y las Políticas Públicas para la Administración Pública.

Incipientemente, de 1990 a la fecha, este bagaje teórico ha cobrado cada vez mayor importancia por su enfoque multidisciplinario, propio para los países en desarrollo y propio para los países occidentales, desde luego; por un lado tenemos que instituciones como el CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. o El Colegio de México han venido expresando una conformación de materias acordes con esta directriz. En contra parte, han sido tipificados, tradicionalmente, enfoques considerablemente jurídico-formalistas, unos, y enfoques radicales en sus planteamientos, otros; no propios para la colaboración institucional con el sector público: los primeros, por atender a aspectos generalmente instrumentales y funcionales y los segundos, por adoptar ideologías encontradas con el sistema político-económico imperante.

Si bien el enfoque de políticas públicas ha venido cobrando una importancia cada vez mayor para solucionar en la práctica los problemas públicos, no ha habido una conjunción temática, más bien, la diferenciación se ha expresado por el lado de la oferta, de esta manera el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) formaliza más sus postgrados hacia aspectos económicos, el Colegio de México hacia aspectos sociológicos y el CIDE hacia la interpretación y la praxis de la acción del estado. Sin embargo, recientemente, y motivados por la situación del contexto académico de diversas escuelas, hemos visto la necesidad de poder aproximarnos a un todo conjunto; para ello no han pasado en vano trabajos bien elaborados, trabajos de investigación que demuestran los problemas reales de la investigación, docencia y praxis de la materia. Se puede decir, que las investigaciones son pocas, son incipientes, pero hay un grupo de personas preparadas en los nuevos ámbitos porque han tomado cursos en instituciones norteamericanas. Por otra parte, vemos también que, en relación con la demanda académica, el porcentaje de académicos es relativamente pequeño.

Podemos decir, que las instituciones académicas que preparan administradores públicos en el país son, si bien importante en su número, insuficientes en sus plantillas docentes para poder construir conceptos teóricos integrales que permitan solucionar los problemas prácticos con celeridad; la investigación atraviesa por una etapa de cambios, una etapa en que se está estimulando a las Ciencias Sociales en paralelo a las Ciencias Naturales Exactas y Biológicas; una etapa en que empiezan a verse, por parte del gobierno, estímulos económicos para los investigadores como el Sistema Nacional del mismo nombre.



Necesidad de la Formación de Administradores Públicos

(Un Mapa de Posibilidades)

Por otra parte, en la praxis nos encontramos con alta demanda de funcionarios públicos adecuadamente capacitados para desempeñar, con creatividad y eficiencia, las tareas del sector público:

La Administración Pública está conformada por un amplio espectro de puestos en diferentes niveles de gobierno y en diferentes niveles de responsabilidad, esto permite discernir una serie de necesidades de capacitación a diferentes grados.

Si consideramos las reducciones del personal al servicio del gobierno en los años recientes y considerando datos estadísticos del INEGI podemos estimar:

Que el Personal total del Sector Público es de 4'000,000
Que el Sector Público participa con el 20% de la ocupación total del país.

De ellos, el 80% corresponde al gobierno central (incluye el local) y el 20% a las empresas públicas.

Del 80% del gobierno central, el 50% corresponde al Sector Educativo, el 33% a la administración, el 10% a los Servicios Médicos y el 7% a otros.

Correlacionado a lo anterior, se considera el plan de desarrollo actual que permite identificar las áreas estratégicas en las cuales es importante la formación de administradores públicos que permiten conducir la acción del gobierno.

Si bien es cierto de que todo mundo debería de tener conocimientos generalizados sobre administración pública, no es cierto que, en un período de estudio se pueda asimilar un conocimiento especializado para poder, con propiedad, formular o implementar las políticas gubernamentales; esto implicaría que habría que formar administradores públicos por ramas de acción: Por un lado, se necesita un administrador público plenamente ideologizado e inmerso en las políticas globales del desarrollo, en las políticas macro económicas generales, en las políticas macro sociales; eficiente en la concepción de los grandes problemas de la sociedad y racional en el diseño y la implementación de esas mega-políticas; por otra parte, se necesita un administrador público sectorial donde se

requiere la participación de gente que maneje la tecnología de su sector para preparar un administrador público, completamente eficaz, en el manejo de las acciones integrales del estado en esa rama y nos estamos refiriendo a que pudiera prepararse un administrador público en algunas áreas como serían: turismo, desarrollo urbano, desarrollo agrícola, políticas de salud, política educativa científica y tecnológica, política de comunicaciones y transportes. Así mismo, necesitaríamos de un empresario público, de un administrador de la justicia, de un experto en contraloría pública y pudiéramos decir, también, que necesitamos un administrador experto en políticas regionales que incluyera lo municipal, así como un administrador experto en servicios urbanos, con lo que creemos cubriríamos toda la gama de posibilidades.

De ningún modo se consideran diferentes concepciones de la administración pública ni se pretende su atomización, más bien, ubicados en el continuo de Codwell, entendemos la administración como un proceso social genérico y lo público no lo concebimos como diferenciado por el régimen de propiedad sino por la atención a los problemas colectivos, desde afuera y desde adentro del gobierno; concebimos, por tanto, que la administración pública ha pasado de ser instrumental a propositiva-instrumental, a conocer macro y micro problemas con enfoques multidisciplinarios y a considerar el concepto de racionalidad como central en el desprendimiento de su bagaje teórico.

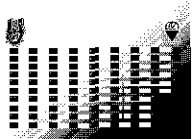
El administrador público debe apartarse, por tanto, de los conceptos ortodoxos-jurídico-formales y preocuparse más por la racionalidad sustantiva de sus decisiones: debe ser crítico de su sociedad y tener los suficientes conocimientos técnicos para formular e instrumentar las políticas públicas o los programas concretos de gobierno.

Debe separarse, entonces, en términos de profundidad en el aprendizaje, a los estudiosos de la administración de los funcionarios administrativos: Ciencia pura y Ciencia aplicada.

Se concluye que las instituciones educativas, con la responsabilidad de formación de administradores públicos, deben atender necesidades claras de la demanda, tanto por su vocación de servicio, como por el reconocimiento para:

1. La formación de investigadores y académicos y
2. La formación de administradores públicos en sí.

En este sentido queremos resaltar que la situación contextual del Sector Público, es decir, la conformación de



un Estado Mexicano que impulsa un nuevo proyecto de vida nacional, identifica «un mapa» de posibilidades para cubrir carencias, en cantidad y calidad, de recursos humanos para la Administración Pública.

Buscando siempre que el administrador público comprenda su totalidad y la realidad que lo rodea con enfoques actualizados y multidisciplinarios, pueden esquematizarse, bajo un solo enfoque, diferentes perspectivas de profundidad en el conocimiento:

- Administradores públicos identificados más con las megapolíticas del Estado Mexicano y con un alto sentido de orientación Económica, en pro de la eficiencia de decisiones y acciones dentro del proyecto globalizador.
- Administradores públicos sectoriales especializados y que, de base, conozcan la tecnología de su sector (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.).
- Administradores Públicos con formación especializada en las áreas regionales y municipales.
- Empresarios públicos.
- Investigadores y académicos.

Una Estrategia para la Formación de Administradores Públicos

El panorama anterior permite considerar una estrategia para iniciar la formación de administradores públicos.

1. Orientación

Relativismo contextual para evitar la transferencia acrítica de la tecnología administrativa; enfoque multidisciplinario.

Actualización teórica y desarrollo de enfoques técnicos y funcionales a la administración pública.

2. Influencia:

Investigación pura y aplicada.

Docencia en diferentes niveles de especialización.

Post-gradados: — Cursos cortos de tiempo completo con valor a créditos de especialidad y maestría.

— Cursos de diplomado para actualización teórica y práctica del conocimiento.

— Cursos de especialización para resolver problemas en áreas específicas y detalladas del conocimiento.

— Cursos de Maestría para:

— La formación de investigadores y docentes.

— La praxis pública con un alto nivel de profesionalismo y entendimiento de los problemas públicos.

VARIABLE DE LA ESTRATEGIA

Investigación

Perfil del Administrador Público

COMPORTAMIENTO CONDUCTIDO DE LA VARIABLE

Pura y aplicada.

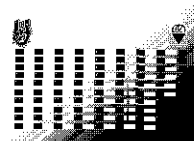
Crítica y en apoyo a lo institucional.

Sensibilización del contexto socio-político.

Educación económica.

Mayor incidencia de insumos técnicos.

Sustantivo en sus decisiones.



Política de Formación Superior Predominante

Apoyo económico a la investigación y docencia.
Becas para estudiantes de tiempo completo.

Areas de Actividad

Formulación e implementación de políticas.
Cultura organizacional.
Tecnología sectorial.

Nuevos Desarrollos

Difusión del desarrollo cuantitativo y de informática.

A cada Institución le corresponde la responsabilidad de la calidad en la formación de personal para cubrir la demanda, conformando estudios de postgrado con diferentes alcances y grados académicos.

