

INVENTARIO DE INVESTIGACIONES Y RECURSOS EN ADMINISTRACION PUBLICA

Edmundo de Alba G.

El inventario de Investigaciones y Recursos en Administración Pública fue uno de los proyectos propuestos en la Primera Reunión para la creación del Programa Nacional Indicativo de Administración Pública del CONACYT.

La responsabilidad de llevar a cabo tal investigación le fue conferida a la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica de la Secretaría de Educación Pública y con fecha 16 de septiembre de 1981 se autorizó el apoyo financiero necesario por parte de CONACYT para el desarrollo de la mencionada tarea.

En este momento, el trabajo de análisis de los datos obtenidos se está finalizando. Esperamos someter a la consideración de CONACYT los resultados obtenidos en un plazo no mayor de 30 días.

Quisiera hacer referencia al tipo de información que se maneja en este proyecto y proporcionar un marco general respecto a la calidad y alcance de los datos como elementos de juicio para la planeación de la investigación en administración pública y para la toma de decisiones relacionadas con las actividades propias de las instituciones de educación superior que ofrecen programas de licenciatura, maestría o doctorado en esta disciplina en el país.

Se realizó una encuesta que cubre la mayor parte de las instituciones de educación superior con programas en el área. La encuesta se instrumentó por medio de cuatro cuestionarios dirigidos a diferentes niveles dentro de cada institución. Es decir, se obtuvieron datos referentes a la institución en general, a la unidad de actividad encargada del o los programas de administración pública, a la información sobre cada investigación en proceso y a los profesores de tiempo completo y medio tiempo de los diferentes programas.

Es así que dentro del panorama institucional en general se compilaron datos específicos de los programas de administración pública en diferentes aspectos.

Con el fin de ubicar este proyecto de investigación, haré mención de algunos de los datos que pudieron obtenerse como resultado de la encuesta mencionada.

En el nivel institucional se observaron los siguientes aspectos:

El personal docente, su nivel de estudios y tiempo de contratación; el personal de investigación, nivel de estudios y tiempo de contratación; el origen de los recursos financieros; la distribución del presupuesto en cuatro grandes áreas, a saber, docencia, investigación, difusión y actividades administrativas; la

matrícula en el periodo 1980-1981 y el número de egresados hasta 1981 en los niveles de licenciatura, especialidad y posgrado, entendido éste como maestría y doctorado. Asimismo se trabajó sobre la matrícula en ciencias sociales y administrativas para el periodo 1980-1981 en los mismos niveles que la matrícula en general.

En lo que se refiere a la unidad de actividad, que puede ser identificada como una facultad, una escuela, un instituto, un departamento o un programa, se pidió la siguiente información:

Programas docentes en administración pública en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado; capacidad en número de alumnos de los programas de administración pública en los diferentes niveles; matrícula en los periodos de 1980 y 1981; egresados y titulados desde el inicio de cada programa y hasta 1981 en los diferentes niveles; las investigaciones concluidas hasta 1981; investigaciones en proceso, e investigaciones que se tienen programadas en las instituciones, así como los costos que éstas implican; revistas y libros publicados sobre administración pública por la institución; conferencias, seminarios y foros que sobre administración pública fueron realizados, coordinados o copatrocinados por la unidad de actividad en el periodo 1980-1981; personal docente y de investigación de los programas de administración pública en licenciatura y posgrado, según su nivel de estudios (especialidad, maestría y doctorado), tiempo de contratación y nacionalidad; recursos materiales con que cuenta la unidad de actividad y su tipo de uso (exclusivo o compartido). Dentro de este rubro se consideraron bibliotecas, hemerotecas, equipo de fotocopiado, número de aulas, auditorios, cubículos para profesores e investigadores. Finalmente, se recopilaron datos sobre la distribución del presupuesto de la unidad de actividad en cuatro rubros; investigación, docencia, difusión y actividades administrativas.

El cuestionario relacionado con las investigaciones en proceso permitió obtener:

Nombre del investigador; nombres de los directores y coordinadores, formación y nivel profesional de los mismos; institución responsable de la investigación; objetivo; duración prevista; costo; origen del financiamiento; grado de avance al 31 de diciembre de 1981; número y nivel del personal que participa en ella; tiempo de dedicación de los participantes y problemas principales que se han enfrentado en la realización del proyecto.

Por último, el cuestionario aplicado al personal docente de tiempo completo y de medio tiempo en los programas proporciona datos como:

Edad; sexo; nacionalidad; área de formación y nivel profesional; participación en cursos de actualización; otra ocupación; antigüedad en la labor docente; nivel en que se realiza esta labor y materias impartidas; número de horas-clase semanales; material didáctico y bibliográfico empleado; publicaciones realizadas (libros o artículos); áreas prioritarias sugeridas para la investigación en administración pública; número de horas dedicadas a la investigación; ingresos mensuales adicionales percibidos por concepto de investigación; personal con que se cuenta para realizar investigación y tipo de investigación realizada (básica o aplicada).

Lo anterior da a conocer la amplitud de la información esperada en este proyecto de investigación.

Algunos Resultados de la Investigación

El desarrollo de la administración pública en lo que a formación

de recursos humanos se refiere data de los cincuenta. La primera licenciatura en esta disciplina fue creada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. A partir de entonces, el número de programas que se han creado hasta 1982 asciende a 21, mismos que funcionan en 18 diferentes instituciones en el país. Por otro lado, los programas de posgrado tuvieron su origen en los setenta. El primer doctorado y la primera maestría se iniciaron en la propia UNAM en 1970. El ritmo de crecimiento de la creación de maestría ha conducido a la existencia actual de 10 programas. En lo que se refiere a las especialidades en el área, solamente 4 programas se ofrecen en el país.

La información anterior es el resultado de un trabajo de recopilación de datos de diversas fuentes, primordialmente de los directorios anuales publicados por ANUIES y de la información que la propia Secretaría de Educación Pública maneja en la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica.

De esta manera se invitó a participar en este trabajo a las 26 instituciones que cuentan con algún programa de estudios en administración pública, bien sea a nivel licenciatura, especialidad, maestría o doctorado.

Los cuestionarios de que hablé en la primera parte fueron proporcionados con la debida oportunidad a todas las instituciones en general y a cada unidad de actividad en particular. Fue siempre deseo de los responsables de esta investigación ofrecer la visión más completa, que sobre formación de recursos humanos e investigación en administración pública se tuviera en el país.

Ahora bien, la información obtenida se vio restringida debido a que 6* de las instituciones no respondieron a la solicitud.

* De estas instituciones 2 respondieron parcialmente.

Lo anterior significa, según datos publicados, que un 10% de la matrícula en el nivel licenciatura, queda fuera de nuestra consideración.

Hecha la anterior aclaración, y con las reservas que el volumen de información obtenida implica, haré una breve descripción del estado de la administración pública en lo que a educación, investigación y difusión se refiere.

La matrícula en los programas de estudios de licenciatura en administración pública representa el 2.8%, en promedio de la matrícula total por institución. Si se consideran sólo los estudios en el área general de Administración y Ciencias Sociales, el porcentaje se convierte en 6%. Cabe hacer notar que el ritmo de crecimiento de la matrícula ha reflejado una tasa de aproximadamente el 27.6 por ciento anual.

En números absolutos, la matrícula de este nivel ascendió, en 1981, a mil ochocientos cinco alumnos, cantidad que representa el 81.9% de la capacidad instalada para este fin en las instituciones de educación superior.

El nivel de posgrado mostró un incremento muy irregular en el periodo 1980-1981. Así, el número de estudiantes de especialidad se incrementó en un 317%, el de maestría en 24% y el doctorado en 275%. Por supuesto, el porcentaje de capacidad instalada mayor corresponde a las maestrías en donde todavía queda disponible el 37.3 por ciento de esta capacidad. En los casos de doctorado y especialidad este porcentaje asciende a 70 y al 45.4, respectivamente.

Es importante hacer notar que la matrícula presenta una distribución todavía poco equilibrada, ya que el Distrito Federal absorbe más del 42 por ciento del total. Sin embargo, los datos referentes a capacidad instalada arrojan sólo el 36 por ciento

para el Distrito Federal, razón por la cual es de esperarse que la matrícula tienda a equilibrarse en el futuro.

En el mismo orden de ideas, cabe mencionar la total carencia de programas de estudios en administración pública en la región del sur y sureste del país. Los estados en estas circunstancias son: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Con lo anterior no quiero decir que cada Estado y cada institución deberían contar con programas de formación de administración pública. Simplemente deseo hacer notar una vez más la desequilibrada distribución de los mismos en el país.

Ahora bien, en cuanto a la “productividad” de los programas o dicho de otra forma, los recursos humanos formados en el país, el número asciende a 3 mil 714 egresados de los cuales 2 mil 501 son de licenciatura, 95 de especialidad, mil 38 de maestría y 80 de doctorado.

Sin embargo, el porcentaje de titulados es demasiado bajo: 26.5 en licenciatura, 4.1 en maestría y 5 en doctorado. Es así que la producción de las instituciones en cuanto a profesionales titulados es de 33 por año en licenciatura, 4.7 en maestría y .7 en doctorado. Para esta aproximación se tomó en cuenta la fecha de inicio del primer programa en cada nivel, disminuyendo por supuesto el número de años que en promedio toma estudiar la licenciatura, la maestría o el doctorado.

Por otra parte, el personal docente que atiende los programas es un factor primordial, en virtud de que a partir de ellos se forman los profesionales del futuro.

El número total de profesores en el nivel institucional según la información proporcionada, ascendió a 18 413 en 1981; la distribución de los mismos, en función del tiempo de contrata-

ción, es: 25.5 por ciento de tiempo completo, 11 por ciento de medio tiempo y 63.5 por ciento por horas.

El caso de los programas en administración pública muestra una distribución similar a la institucional, siendo los porcentajes, 10.9, 8.5 y 70.6, para tiempo completo, medio tiempo y por horas, respectivamente. Resulta interesante también el hecho de que el 6.2 por ciento de los profesores en administración pública son extranjeros y que en el nivel institucional este porcentaje asciende sólo a 2.3.

Por lo que se refiere al nivel académico de los profesores, la situación del personal docente en administración pública está muy por encima del caso de la institución en general, en virtud de que la distribución porcentual en el caso institucional es de 81, 4.4, 11.8 y 2.8 en licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, respectivamente, contra 58.7, 2.6, y 11.8 para el programa en particular. Lo anterior muestra que el 90 por ciento de los egresados de doctorado en el país están dando clases actualmente. Este porcentaje se reduce en forma sensible en el caso de las maestrías, en las cuales sólo el 15 por ciento corresponde a profesores.

Finalmente, en relación con los profesores mencionaré que en 1981 se registraron 16.1 alumnos por cada profesor en el nivel de licenciatura. Este índice está por encima de la media nacional en educación superior, misma que en 1981 fue de un profesor por 14 alumnos.

Por otro lado, el número de alumnos por profesor de tiempo completo en el área fue, en 1981, de 79, cifra que representa la base de una seria inquietud, dado que un profesor de tiempo completo debe atender a las labores de docencia e investigación propias de su puesto, además de la corrección obligada de trabajos de los alumnos; con esto, el tiempo de que dispone para ase-

sorar alumnos se ve disminuido notablemente, hecho que se agrava al revisar el número de alumnos que debería atender.

Para continuar con los recursos humanos, las instituciones encuestadas dijeron contar con 133 investigadores, de los cuales el 92.5 por ciento es de tiempo completo. Una vez más la concentración en el área metropolitana es muy significativa, es decir, el 72.8 por ciento del total. En lo que se refiere al nivel académico de los investigadores, el 42.8% tienen licenciatura, 6 por ciento especialidad, 36 por ciento maestría y 15 por ciento doctorado. Cabe hacer notar que, si se toma como referencia el número de doctores egresados de instituciones nacionales, el 15 por ciento de ellos trabaja como investigador de tiempo completo.

Es conveniente resaltar el hecho de que la gran mayoría de las instituciones de educación superior que hacen investigación, considera a los investigadores también como profesores de tiempo completo, por lo que, es probable, que los investigadores de que hablamos ya han sido considerados en los comentarios hechos en relación con el personal docente.

Por otro lado, ha sido una verdadera sorpresa, haber encontrado en la información proporcionada por las instituciones, que el 30 por ciento del total de investigadores se concentra en los programas de administración pública, lo que hace suponer que la producción en investigación debe superar con mucho a la que se tiene en otras áreas del conocimiento.

Al respecto, el número de investigaciones concluidas en administración pública fueron 64, de las cuales dos se realizaron fuera del Distrito Federal. Sin embargo, la situación en cuanto a las investigaciones en proceso no varía mucho, en el Distrito Federal hay 1.7 investigadores por investigación y 6 investigadores por investigación en el interior de la República.

Estrechamente relacionada con el trabajo de investigación está la producción y publicación de libros, misma que asciende hasta el momento a 31, dos de los cuales fueron publicados por una universidad estatal; los demás, por instituciones del Distrito Federal. Más aún, 20 de las publicaciones estuvieron a cargo de una sola institución, el Instituto Nacional de Administración Pública.

Ahora bien, las áreas en que más investigaciones en proceso se registran son: Trabajo diecisiete, Administración Estatal y Municipal siete, Teoría de la Administración Pública seis y Organización Social del Trabajo cinco. Respecto a los libros publicados, hay siete clasificados en el rubro de Mecanismos de Acción de la Administración Pública y cuatro sobre Empresas Públicas, sólo por mencionar los que suman mayor número.

De particular importancia resulta la opinión de los 90 profesores de tiempo completo y medio tiempo que hablaron sobre la bibliografía empleada en las diferentes materias impartidas en administración pública. Sólo el 13 por ciento usa más del 80 por ciento de libros de autores nacionales; el 43 por ciento estima que el material está actualizado en más del 80 por ciento y 51 por ciento piensa que los libros están adecuados al plan de estudios.

Estos mismos profesores expresaron su inquietud por estudiar temas específicos en los diferentes niveles. La disciplina más socorrida es la de administración pública a la que acuden 26 de los 90 profesores encuestados, le siguen Ciencias Políticas con ocho, Administración también con ocho, Economía con cinco y Sociología con cuatro. Los restantes se distribuyen en 28 disciplinas diferentes, sin faltar entre ellas la ingeniería y dos disciplinas de las ciencias matemáticas.

La actividad en cuanto a difusión no se ha hecho esperar en

el área: en los años 1980 y 1981, se realizaron 193 conferencias, 41 seminarios y 18 foros. Las revistas sobre administración pública editadas por las instituciones, asciende en número a 10 que han sido constantes, tres de ellas publicadas por el Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., dos por el Instituto Nacional de Administración Pública, una por la Universidad Autónoma de Chihuahua, una por la Universidad Autónoma del Estado de México, una por la Universidad Autónoma de Nuevo León y dos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los servicios de biblioteca y hemeroteca en las unidades de actividad que cuentan con programas de administración pública han crecido en los últimos años. Son solamente dos los programas que no tienen biblioteca ni la comparten con alguna otra escuela. En cambio, son 15 los programas que no tienen hemeroteca ni la comparten, tres de ellas en el Distrito Federal.

Finalmente, los recursos financieros de los programas, provienen en su mayoría del presupuesto federal. Las universidades de los estados cuentan también con un subsidio estatal, que sólo en el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México fue superior al federal, en 1981. Es evidente que las instituciones privadas no cuentan con ningún tipo de subsidios.

Aunque no fue posible tener información financiera de todos los programas, de los que la proporcionaron se obtuvieron índices interesantes, como el del costo por alumno, que va desde 2 mil 300 pesos hasta 1 millón, 569 mil 500 pesos.

Cabe hacer notar que la investigación es financiada casi totalmente por las propias instituciones.

Lo anterior ha sido tan sólo una breve descripción de la información obtenida en la investigación. Cuadros estadísticos,

gráficas y mapas son elementos complementarios que se darán a conocer al mismo tiempo que se entregue el documento final a CONACYT, con el fin de que puedan ser empleados de la forma más adecuada por quienes tienen en sus manos el desarrollo de la administración pública, tanto en el sector público como en el educativo, en los cuales se realizan las tareas de investigación, docencia y difusión.