

CAPÍTULO IX

FORMACIÓN DE POSGRADO Y PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN

1. El Posgrado en Administración Pública	249
A. Los Estudios de Posgrado en México	249
B. Especialización en Administración Pública	252
C. Maestría en Administración Pública	256
D. Doctorado en Administración Pública	260
2. La Investigación	261
A. Panorama Actual de la Ciencia y la Tecnología en México	261
B. El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)	263
C. Sistema Nacional de Investigadores	265
D. Programas de Fomento a la Investigación en la UNAM	266
E. Labor del INAP a favor de la Investigación Administrativa	268

CAPÍTULO IX

FORMACIÓN DE POSGRADO Y PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN

1. El Posgrado en Administración Pública

Uno de los soportes más sólidos para la buena marcha de la enseñanza profesional consiste en los estudios de posgrado, fundamentalmente por el papel estratégico que juega para formar profesores, promover la investigación y preparar profesionales en un nivel de desempeño más complejo, que no puede proporcionar la licenciatura. El desarrollo del posgrado es considerado como uno de los indicadores más nítidos del nivel de desenvolvimiento general de un país. Es, en suma, uno de los instrumentos con más aptitud para potenciar la expansión de las fuerzas intelectuales de una nación.

A. Los Estudios de Posgrado en México

En México la posgraduación es compartida por las distintas instituciones de enseñanza superior del país, de modo que la concepción de su papel en la educación tiene algunas variaciones. La pauta, sin embargo, sigue algunas reglas que son observadas principalmente en la UNAM, la institución que más disciplinas y especialidades tiene en México tratándose de posgrado. En el país se han establecido cuatro niveles de enseñanza de posgrado:

Actualización
Especialización
Maestría
Doctorado

La actualización ha sido diseñada como un proceso de reciclaje de formación continua de los egresados de la enseñanza profesional, y se encamina a renovar e innovar los conocimientos en ciertas disciplinas o campos de interés académico

y profesional. En las universidades e instituciones académicas este nivel de enseñanza es compartido, generalmente, por las divisiones de posgrado y los centros de educación continua. En el campo de la Administración Pública, este tipo de cursos han proliferado enormemente, pero sin la finalidad de reciclar un sistema de educación continua por carecer el país de la carrera administrativa que así lo exija, de modo que la actualización se organiza más bien para informar a los interesados sobre problemas actuales de la Administración Pública sin obtener los resultados apetecibles por el gran potencial de posibilidades que representa. Su acreditación se realiza por simple constancia, sin valor a currículum, para su impartición no se requieren grandes formalizaciones y generalmente contienen programas cuyo ejercicio transcurre en breve tiempo. No obstante, no debemos soslayar los beneficios actuales y potenciales que supone para la preparación de funcionarios en servicio.

El nivel de especialización consiste en un proceso de enseñanza que profundiza aspectos de una disciplina, por lo que constituye una formación profesional aún más especializada mediante conocimientos más hondos, con miras a un desempeño profesional más complejo y concreto. Es, en este sentido, una profundización académica en una profesión y tiene un carácter fundamentalmente aplicado. Normalmente las especializaciones se acreditan mediante diploma, de modo que también se les suele identificar con los diplomados y aun con los cursos superiores, con los cuales tienen gran parentesco. En contraste a la actualización, la especialización está más formalizada y sus cursos son más largos. Este nivel educativo podría proporcionar un caudal de posibilidades ilimitado para la provisión de expertos a la Administración Pública mexicana, en aspectos del trabajo gubernamental que exige especialización más aguda y ser fuente de reclutamiento necesario para una carrera administrativa en el sector público.

Desde otro ángulo, las especializaciones podrían tener efectos benéficos para las licenciaturas y las maestrías. En esta última, su concepción algunas veces se aparta de las finalidades inherentes a sus niveles de educación y desempeño, y se orienta hacia una formación profesional cuyo currícula debiera corresponder a la especialización. Igualmente, otra distorsión curricular es visible en las carreras en Administración Pública que contienen opciones terminales, que buscando la especialización, ceden aspectos generales imprescindibles para la formación integral del profesional. Algo similar ocurre con maestrías extremadamente

concretadas en algún aspecto de la Administración Pública, para las cuales hubiera sido suficiente la especialización.

La maestría está, como nivel educativo, más separada de la especialización que esta última de la licenciatura, porque el grado de desempeño esperado de sus egresados es cualitativamente muy superior. En primer lugar, tiene como propósito perfeccionar e incrementar el bagaje científico del educando, dotarlo de los conocimientos que le permitan una práctica profesional o académica cualitativamente más compleja. En segundo lugar, prepararlos para la construcción del conocimiento por medio del aprendizaje de la metodología con la cual se fabrica y procesa el saber científico. Finalmente, capacita para la investigación y la docencia. No es difícil adivinar el potencial de la maestría para la formación de recursos gerenciales, pues posibilita no solamente la producción y reproducción de conocimientos, sino su portación humana a través de expertos que los pueden transmitir favoreciendo la educación continua y la formación permanente de los administradores públicos. La maestría es ideal para el desempeño de cargos de alta responsabilidad, así como en aquellos otros donde se requiera la configuración de tecnologías gubernamentales y administrativas de formulación compleja.

El doctorado es la cúpula del saber en México y el más alto grado académico que se otorga en el país, cuya finalidad es la de preparar para la investigación original. Por original se entiende al ejercicio investigativo independiente, basado en el saber y el hacer, partiendo de la fuente, el "origen"; es la capacitación para la construcción del conocimiento. En el desempeño profesional en la Administración Pública, el doctorado no es ni debe ser un requisito, sino conferirse el carácter de "valor agregado" que fortalezca una función, que la mejore y la perfeccione. El acceso de doctores en Administración Pública al servicio gubernamental parece necesario para resolver problemas calificados de alta complejidad, de interés nacional y de carácter estratégico.

Aquí no hay lugar para un estudio exhaustivo del posgrado, pues la formación de recursos gerenciales se efectúa preferentemente en la enseñanza profesional, de modo que haremos sólo una referencia sucinta en la cual obviaremos a la actualización por su carácter variable y temporal.

B. Especialización en Administración Pública

En el país, como lo advertimos, las posibilidades de las especializaciones es grande y por tal motivo está aumentando la nómina de instituciones que están recurriendo a esta fórmula de enseñanza profesional de posgrado, tal como ya se apreciaba desde 1988 y 1989 en el cuadro siguiente:

CUADRO 54

NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESPECIALIZACIÓN 1988-1989

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma de Campeche, Escuela Superior de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Estatal y Municipal	3 Trimestres	21
UNAM, Facultad de Contaduría y Administración	Contraloría Pública	-----	24
Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración	Administración Funcional del Sector Público	4 Semestres	-----
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración de Personal al Servicio del Estado	1 año	28
Instituto Nacional de Administración Pública	Finanzas Públicas	-----	53
U. de Guadalajara, Escuela de Graduados	Administración Tributaria	3 Semestres	-----
U. Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Hacendaria Municipal	3 Semestres	12
U. Autónoma del E. México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Pública Estatal	1 año	10

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Juárez Autónoma de Tabasco/División Académica de Ciencias Económico-Administrativas	Administración Pública	3 Cuatrimestres	-----

FUENTES: ANUIES. "Catálogo de posgrado 1989". México, 1989. "Anuario Estadístico 1990: Posgrado". México, 1990.

Las especializaciones son impartidas tanto en la Capital de la República, como en las entidades federativas, y en los planteles que las administran se aprecia el carácter específico que naturalmente asumen. En Campeche y el Estado de México se enseña administración estatal y municipal, con mucho tino, porque en sus planteles cuentan con licenciaturas en Administración Pública y las especializaciones mencionadas fungen como profundización y perfeccionamiento en ambos campos. Esta asociación es ideal donde, dentro de la misma universidad y el mismo plantel, existe la licenciatura y la especialización. En el Estado de México también se ha avanzado en la especialización en Administración de la Hacienda Municipal, que corrobora justamente lo antedicho. La especialización en Contraloría o en Administración de Personal Público, así como las demás que obsta mencionar, muestran igualmente las generosidades de este nivel de enseñanza.

Destaca la creación en 1990 de la especialización en Administración Pública en la Universidad de Tabasco, donde se inició con cursos planteados adecuadamente en este nivel, pues parece no haber antecedentes sobre la materia que fundaran otra opción académica. Aquí la especialización se justifica por el carácter incipiente de los cursos a los cuales asistirán egresados de carreras distintas a la Administración Pública, porque la licenciatura en la especialidad es apenas un proyecto. Sería deseable que sus egresados propiciaran el nacimiento y fortalecimiento de esta licenciatura, muy adecuada para la formación profesional de recursos gerenciales, y que luego irían a enriquecer las filas de la especialización en Administración Pública.

Después de tres años de experiencias docentes, esta especialización en Tabasco tiene ya la debida aceptación.⁹⁸ Sus cursos, a cuyo cargo está la Escuela de Ciencias Administrativas de la mencionada Universidad, siguen orientados hacia la formación de especialistas en los campos incumbentes a la Administración Pública, enfatizándose especialmente la preparación en la toma de decisiones y el habilitamiento para conducir a las organizaciones del sector público.

Más recientemente, fue establecida en la Universidad de Guanajuato la Especialización en Administración Estatal y Municipal.⁹⁹ Estando a cargo de la Facultad de Derecho, esta especialización fue concebida dentro de las condiciones propias del Estado de Guanajuato y la región en general. Su fundación estuvo precedida por una exploración del horizonte laboral del servicio público y entrevistas a funcionarios gubernamentales. El perfil curricular se basa en las concepciones tradicionales desarrolladas en el nivel de licenciatura, particularmente el énfasis de materias referentes a la administración de personal, y la administración de recursos financieros y materiales en el nivel estatal y regional. Su primera generación está activa desde septiembre de 1991 y, entre sus cursantes, además de una buena cantidad de abogados, se encuentran Licenciados en Relaciones Industriales, Arquitectos, Médicos y otros profesionales. La materia que tiene más concurrencia cuenta con 23 alumnos, en tanto que la de menor inscripción tiene 12 estudiantes.

Esta especialización se desarrolla dentro del concepto cronológico cuatrimestral que suma 12 asignaturas, hasta culminar un año de estudios. Entre otras, las materias cursadas son teoría política, teoría de la administración pública, gestión de servicios públicos, informática, administración de personal, y planeación,

⁹⁸ Olga Yeri González López. "La Especialización en Administración Pública en el Estado de Tabasco: experiencia y expectativas". 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** del encuentro. 1991. Cuatro tomos. Tomo II, pp. 84-88.

⁹⁹ Tobías García y Santiago López. "Experiencia de la Universidad de Guanajuato en la creación e instrumentación de la Especialización en Administración Pública Estatal y Municipal". Fuente anterior, tomo II, pp. 76-78.

programación y presupuestación. Además, hay un seminario de análisis administrativo, una materia que se denomina legislación y administración pública estatal y municipal, entre otras más. La especialización, según la perspectiva guanajuatense, fue la opción para formar a los gerentes públicos que estaban siendo requeridos en la entidad federativa.

En México están teniendo un amplio desarrollo los diplomados, cuya flexibilidad académica favorece una preparación rápida, útil y de aplicación inmediata, y que se cursan en un tiempo similar al que consumen las especializaciones, pero sin sus formalidades -y sin una acreditación igualmente válida-. Otro de los aspectos que le asemeja a la especialización es la exigencia del título profesional de licenciatura, que generalmente se exige a quienes se inscriben en los diplomados. En la Universidad Iberoamericana se estaba impartiendo el Diplomado Universitario de Administración Municipal, cuyo propósito era preparar para el conocimiento de los aspectos principales de la administración municipal, tales como su gestión, planeación y funcionamiento. En el Centro de Investigación y Docencia Económicas existía el Diplomado de Administración y Empresas Públicas, encaminado a fortalecer la capacidad de dirección, gestión y control de los funcionarios que ocupan cargos denominados de mandos medios.

La vanguardia en la impartición de diplomados y especialidades la tiene el INAP, en cuyas aulas, además del acreditado Programa Avanzado en Dirección en Entidades Públicas (PADEP), ahora cuenta con tres especializaciones: Política Gubernamental, Administración Pública, y Gobierno y Administración Metropolitana y Regional; a los cuales debemos añadir el Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario. Hay que resaltar la importancia de estos programas a cargo del INAP, cuyo beneficio principal, en nuestra opinión, surte efecto en el acentuamiento profesional de los cursantes; sin embargo, no debemos soslayar el provechoso impacto en su actualización.¹⁰⁰

¹⁰⁰ "Programa Avanzado en Dirección en Entidades Públicas (PADEP)"; "Especialización en Política Gubernamental"; "Especialización en Administración Pública"; "Especialización en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional"; y "Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario". Instituto Nacional de Administración Pública. 1994.

Estos casos ejemplifican suficientemente las potencialidades de esta modalidad educativa para hacer más profundos, y más rápidamente aplicables, nuevos conocimientos en campos específicos de la Administración Pública.

Una de esas potencialidades es la capacidad de las especializaciones para prolongar su vida a través de etapas superiores, transformándose en Maestrías. Es el caso de la especialización guanajuatense, mencionada párrafos arriba, y que se encuentra en vías de transitar a la calidad de Maestría en Administración Pública. En la actualidad, una comisión de profesores internos y externos están preparando el plan de estudios del nuevo posgrado y se ha previsto que en breve pueda ser inaugurado.

C. Maestría en Administración Pública

La situación de la maestría en Administración Pública es confusa, ante la claridad de la función formativa de la especialidad. En aquélla existe una tendencia desafortunada de reproducir a la licenciatura y suplir la formación profesional que le corresponde, sobre todo cuando los educandos provienen de carreras diversas a la Administración Pública. Posiblemente la aspiración al estatus que otorga el nivel de maestría, las facilidades de horario y la comodidad del estudio con discípulos de edad similar, más un régimen cronológico menos vasto, hacen que los aspirantes a la maestría obtengan una licenciatura, de hecho, bajo el cobijo de un nivel formalmente de posgrado. En otros casos, las maestrías sustentan tal grado de concreción que su nivel, perfil y sentido, debiera ser la especialización, pero no es así. Esta situación, sin embargo, no es la regla y la mayoría de las maestrías fungen como tales y se diferencian significativamente de la licenciatura y la especialización. Veamos el siguiente cuadro, que es el mapa de este nivel educativo en México.

CUADRO 55

**NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
MAESTRÍA 1988-1989**

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma de Coahuila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Torreón)	Administración Pública: - Administración del Desarrollo Regional - Administración Municipal	6 Cuatrimestres	-----
UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Administración Pública	3 Semestres	38
UNAM Facultad de Contaduría y Administración	Administración de Empresas Paraestatales	4 Semestres	-----
U. del Valle de México	Administración Pública	9 Trimestres	19
Instituto Politécnico Nacional/Escuela Superior de Comercio y Administración	Ciencias en Administración Pública	4 Semestres	-----
Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey (Sede México) (1)	Administración Pública	9 Trimestres	7
Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Administración Pública	7 Trimestres	50
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración Pública	2 Años	45
Instituto Nacional de Administración Pública	Administración de la Empresa Pública	2 Años	28
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Administración Pública en: - Sector Central - Sector Paraestatal	4 Semestres	31
U. Autónoma de Durango, Facultad de Comercio y Administración (2)	Administración Pública	6 Cuatrimestres	16

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
U. Autónoma del Estado México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Administración Pública	2 Años	17
U. Autónoma de Nuevo León/Facultad de Contaduría Pública y Administración	Administración Pública en: - Área Administrativa - Área Sociopolítica y Económica - Finanzas Públicas	5 Cuatrimestres	45
Centro de Estudios Universitarios (3)	Administración Pública	3 Cuatrimestres	-----
U. Autónoma de Querétaro/Facultad de Derecho	Administración Estatal y Municipal	4 Semestres	-----

FUENTES: Anteriores.

(1) Hoy en día está suspendida.

(2) Comparte tronco común con Administración.

(3) Es una de las seis modalidades de la Maestría en Administración, que son las siguientes: Finanzas, Información Administrativa, Mercadotecnia, Organización General y Recursos Humanos.

Como a la enseñanza profesional, a la educación de maestría le daña la especialización terminal porque el carácter formativo que implica es unitario. El grado de densidad de conocimientos y capacitación no admite, deseablemente, especificaciones curriculares que son más propias de la especialización. Lo ideal es la Maestría en Administración Pública con un carácter unitario y así se cumple en la mayoría de los planteles, salvo algunos que destinan el currículo a una doble terminal optativa, cuya profundización y aplicabilidad visibles se acomodan más a la especialización. Pensamos que un año de impartición es suficiente, por medio de la especialización, para formar profesionales dados en materias municipales, a menos que una asociación curricular con temas estatales se añada, y entonces el nivel de maestría es más conveniente, pero no necesariamente como en el Estado de México. En Coahuila, sede Torreón, existe la enseñanza profesional de la Administración Pública, de modo que la formación en administración regional o municipal, podría estar situada más adecuadamente en el nivel de especialización.

Casos de maestrías de enseñanza estatal y municipal se justifican, y son necesarias cuando no existe la licenciatura como en Querétaro, en tanto que una Maestría en Administración Pública, como en Durango, era de esperarse que hubiera servido para idéntico propósito, pero parece que su ubicación en la Facultad de Contaduría y Administración puede ser un obstáculo. Algo inexplicable es que Nuevo León, teniendo en la misma Universidad una Licenciatura en Administración Pública y una maestría de idéntico nombre, se impartan en planteles diferentes. La segunda -como en Durango- está situada en la Facultad de Comercio y Administración, cuando su ubicación óptima sería la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde se imparte la licenciatura que, además, tiene uno de los mejores currícula a pesar de sus terminales optativas. No menos desubicada está la Maestría en Administración Paraestatal en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, donde la carrera de Administración Pública se imparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales la cual, además, tiene la Maestría y el Doctorado de la especialidad, y la tradición y planta académica es más adecuada para la enseñanza de la administración de estas empresas de Estado.

La enseñanza y la formación en administración paraestatal parece ser una de las pocas especializaciones en Administración Pública, que puede -y debe- elevarse al nivel de maestría, en el entendido que sirva para formar administradores públicos aptos para su conducción gerencial y bajo el requisito curricular de aspirar a más complejidad de desempeño. De hecho, como la administración estatal y municipal, en aquella otra se conjugan en un conjunto de factores que inducen a generalidades peculiares imposibles de aprenderse en un año de lecciones -como se hace en la UAM-Atzacapotzalco e Iztapalapa-, además de que los métodos de enseñarse deben variar las prácticas de aula y entrar en la tónica de talleres, seminarios y estudios de caso, como se hace en el INAP. Lo ideal en estas maestrías es la inscripción de funcionarios en activo o de egresados de Administración Pública, que cuentan con los conocimientos básicos en la materia. Está situada fuera de perfil profesional deseable la formación de terminales optativas de esta especialidad en el nivel de licenciatura, porque la complejidad de desempeño y la profundidad de conocimientos rebasa los requisitos, el significado y los objetivos de profesionalización de aquella otra.

Nótese que la matrícula es más elevada en la maestría que en las especializaciones, cuando debiera ser a la inversa. Quizá un motivo, entre otros, sea la aspiración al *estatus* que sigue tan entrañada en nuestros pueblos de América Latina.

D. Doctorado en Administración Pública

Finalmente tratemos al Doctorado en Administración Pública, que constituye la cima de la enseñanza de la especialidad en México, que todavía no alcanza a tener el impacto esperable para el desarrollo de la investigación. La preparación de doctores constituye un factor de enorme relevancia porque, al tiempo que genera investigación original, abre posibilidades a la formación de investigadores capaces de transmitir sus conocimientos como catedráticos de posgrado y contribuir a la formación de recursos gerenciales para el sector público, en un nivel superior, tal como ya se apreciaba desde 1988-1989.

Observemos el cuadro siguiente:

CUADRO 56

**NÓMINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: DOCTORADO 1988-1989**

Universidad/Institución	Posgrado	Duración	Matrícula
UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Administración Pública	6 Semestres	8
Instituto Politécnico Nacional Escuela Superior de Comercio y Administración	Ciencias Administrativas	4 Semestres	50

FUENTES: Anteriores.

La UNAM y el IPN imparten los dos doctorados en Administración Pública en México y América Latina, pero sus ópticas difieren y sus respectivas matrículas

son cuantitativamente contrastantes. A pesar de una nómina estudiantil tan nutrida como la del IPN, la realidad es que la formación de doctores en Administración Pública en México sigue siendo escasa, como lo hemos advertido. El aspecto de más hondo deficitario es precisamente la posgraduación, con su escasa repercusión en las tareas investigativas que tan importantes son para la solución de los problemas de la Administración Pública mexicana. A la fecha, la FCPS sólo cuenta con pocos doctores en la especialidad, cuando su División de Estudios de Posgrado ha cumplido más de 25 años de vida. El posgrado está contribuyendo todavía muy escasamente al desarrollo de la investigación en Administración Pública en México, pero nuevos programas de fomento de la investigación en las universidades favorecerá su papel futuro.

2. La Investigación

A. Panorama Actual de la Ciencia y la Tecnología en México

Como suele ocurrir en países subdesarrollados, en México el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología (CyT) es incipiente, y no constituye un ingrediente sustancial para la enseñanza profesional y de posgrado. Por consiguiente, los esfuerzos públicos y sociales con frecuencia se unen para combatir esta sensible deficiencia y convertir a la ciencia y la tecnología en fundamentos de la educación y del desarrollo nacional. En México, el Gobierno de la República creó en 1970 al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con la finalidad de subsanar este deficitario mediante programas de desarrollo científico y tecnológico en diversos aspectos de la vida nacional, atendiendo principalmente las funciones de formulación de políticas sobre la materia, coordinación y financiamiento de la actividad científica, y formación de personal calificado en el campo del saber. De antigua tradición, la Academia de la Investigación Científica constituye la asociación civil que más ha contribuido al crecimiento del sector científico del país, al tiempo que en su seno se han congregado los hombres de ciencia más distinguidos en los diferentes ámbitos del conocimiento.

Naturalmente, en el universo de la ciencia y la tecnología hay que mencionar a las universidades y las instituciones de educación superior, así como a organizaciones gubernamentales y privadas que rinden esfuerzos en este campo.

En 1986, todas ellas participaban en la producción, aplicación y transmisión de conocimientos. Las cifras sobre el gasto en ciencia y tecnología, refiere el modo en que se participa a favor de este propósito. El sector público lo hacía con 85% del total de la inversión, en tanto que el sector privado participa con un máximo del 15% (que se calculaba puede ser menor, hasta un 5%).¹⁰¹

La estrategia de apoyo a la ciencia y la tecnología está concentrada en dos organismos federales: el CONACYT y el Fondo de Apoyo a la Investigación Científica -programa de la Secretaría de Educación Pública, que la fomentan y financian a favor de una variedad de instituciones, incluyendo al Sistema Nacional de Investigadores-, a excepción de la UNAM, que tiene sus propias políticas y presupuesto.

Tradicionalmente cinco instituciones han concentrado más del 50% del presupuesto total de ciencia y tecnología, tal como se observa en el cuadro siguiente, que mostramos como mera ilustración:

CUADRO 57

GASTO PÚBLICO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA 1986
Presupuesto Ejercido (millones de pesos)
Las Cinco Principales Instituciones

Instituciones	Monto	Participación (%)
Instituto Mexicano del Petróleo	35,773	12.88
Universidad Nacional Autónoma de México	32,446	11.68
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	30,630	11.02
Instituto Mexicano del Seguro Social	26,348	9.48
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	24,776	8.92

FUENTE: Comité de Política Científica. "Evolución del gasto público en ciencia y tecnología: 1980-1987". Academia de la Investigación Científica. 1989.

¹⁰¹ Comité de Política Científica. "Evolución del gasto público en ciencia y tecnología: 1980-1987". México, Academia de la Investigación Científica. 1989. p.1.

Dentro del universo de CyT, la Administración Pública, que tanto contribuye a ésta, no tenía una institución que investigara a ella misma, que la tratara como objeto digno de las tareas del inquirimiento científico, hasta que en noviembre de 1979 se formó el Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP) en el CONACYT.

B. El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)

El PRONIAP nació en la cresta superior del programa de reforma administrativa del Gobierno Federal, cuyos antecedentes inmediatos se remontan a los trabajos de la Comisión de Reforma Administrativa en 1967.¹⁰² Las condiciones que estimularon el establecimiento del Programa fueron las necesidades de vincular la generación de conocimiento, la formación de personal calificado, la creación de centros de investigación, el suministro de servicios de apoyo y el fortalecimiento de las áreas sustantivas de la Administración Pública. Además, serviría para consolidar los avances sobre investigación de la Administración Pública aplicados por las instituciones académicas e identificar los ámbitos de expansión de la CyT en esta materia. En suma, "este programa tiene como objetivo general fortalecer el campo de la investigación en Administración Pública" y particularmente: a) coadyuvar a la solución de los problemas nacionales mediante el fomento de la investigación y aplicación de sus resultados; b) asesorar a los gobiernos estatales y municipales para el mejoramiento de sus administraciones; c) desarrollar a la administración federal; d) definir políticas para el desarrollo de recursos económicos para la investigación; e) proponer lineamientos para la formación de personal calificado en investigación; f) convocar la participación individual e institucional; g) fomentar la investigación en las instituciones gubernamentales; h) sustentar los programas de reforma administrativa con los resultados de las investigaciones; i) asociar las tareas de investigación a las instituciones educativas y las gubernamentales; j) promover el intercambio internacional de experiencias en el campo; k) vincular el sistema de CyT a las instituciones educativas y gubernamentales.

¹⁰² CONACYT. "Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP)". México, *Revista de Administración Pública*. Núm. 40. 1980. pp. 119-126.

Uno de los objetivos específicos más importantes de los trabajos del PRONIAF fue la identificación de los ámbitos de investigación de la Administración federal, sujeta así al inquirimiento científico, que se dividieron en el área sustantiva y el área adjetiva. La primera estaba compuesta por las comunicaciones y los transportes, salud y asistencia, inversiones públicas, justicia, empresas públicas, administración estatal y municipal, desarrollo regional, administración fiscal, administración agropecuaria, educación, comercio, industria y finanzas. La segunda, por el personal público, recursos materiales y presupuestales, contabilidad, auditoría e informática.

El PRONIAF se puso rápidamente en actividad con el objeto de diseñar un plan de formación de personal calificado en investigación en Administración Pública, formular políticas de investigación, realizar un diagnóstico de la situación de la investigación administrativa en México y fortalecer los avances conseguidos por las instituciones académicas. En breve plazo había sido formulado un diagnóstico muy preciso sobre el estado de la investigación administrativa en México, a finales de la década de los setenta, que arrojó los siguientes resultados: los planteles que impartían la carrera de Administración Pública estaban realizando trabajos de investigación (99 realizados, 110 en proceso y 158 en proyecto) y al efecto se contaba con 274 profesores de tiempo completo y 31 de medio tiempo; y se disponía de 26 bibliotecas, 21 hemerotecas y ocho centros de documentación. Estaban siendo formados en sus aulas 8,181 estudiantes y habían egresado 6,284.¹⁰³

Sin embargo, no todo lo informado era alentador: en ninguna de las instituciones que integraban el censo de centros de investigación se detentaba la categoría académica de investigador, sino de profesor, toda vez que en atención a su función las faenas prioritarias y más atendidas eran las docentes. Algo similar ocurría con los centros gubernamentales de capacitación, cuya carga presupuestal preferente se destinaba a la enseñanza y la escasa actividad investigativa ejercida era aplicada. Finalmente, el diagnóstico destacó que el presupuesto de las instituciones educativas de Administración Pública era destinado

¹⁰³ PRONIAF. "Documento básico preliminar del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública". 1980. *Ibíd.*, pp.127-143.

fundamentalmente a la docencia, no a la investigación, y que las bibliotecas, hemerotecas y centros de documentación mostraban grandes deficiencias. Hay que advertir que el número de investigaciones señalado no parece confiable, porque es sabida la precariedad de la investigación en la especialidad en aquella época.

Dicho Programa estaba dedicado a combatir estos rezagos en investigación administrativa cuando fue clausurado en 1983, sin que sepamos, quienes lo formábamos, las causas de su extinción. No creemos que la situación haya variado mucho con referencia al diagnóstico PRONIAP de 1980, sobre todo, una vez que desapareció dejando de realizar su fructífera labor, cuya potencia futura nadie dudaba. Es por ello imperioso y altamente deseable su reconstitución. No obstante la expiración del PRONIAP, la investigación en Administración Pública ha progresado en otros ámbitos, tal como lo referiremos enseguida.

C. Sistema Nacional de Investigadores

Uno de los logros más significativos en favor del fomento de la investigación lo constituye el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), instituido en julio de 1984, con objetivos precisos: a) fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país mediante el fortalecimiento de la investigación en sus diversas ramas, principalmente por medio del apoyo a los investigadores del sistema educativo superior nacional; b) incrementar el número de investigadores en activo, perfeccionando la profesionalización en su campo de actividad investigativa; c) estimular el desempeño y la calidad en la investigación; d) promover la investigación dentro del sector público; e) apoyar la formación de investigadores en las entidades federativas; f) contribuir a la formación del sistema nacional de información científica y tecnológica.

Originalmente, el ingreso, por medio de un concurso de méritos evaluado por comisiones dictaminadoras de área, se ceñía a investigadores de instituciones de enseñanza superior públicas, así como del sector público, pero después se extendió a los que laboran en las escuelas privadas. El SNI ha inaugurado una nueva época de concepción del trabajo investigativo, pues sus miembros ingresan a él bajo criterios de idoneidad curricular, y del mismo modo permanecen en su

seno por medio de dos evaluaciones anuales y una trienal, tras las cuales, solicitud de por medio, se puede nuevamente ingresar y escalar los tres niveles que lo integran. Existe la posibilidad de que también se descienda de nivel y que, por falta de productividad, se abandone el Sistema. Entre las diferentes disciplinas que cultivan los miembros del SNI, están las que conforman el área de Ciencia Política y Administración Pública -que es diferenciada de otra área relativa a Administración-, lo que de suyo significa un reconocimiento disciplinario de la Administración Pública, así como su identificación educativa y profesional sustantiva. Aunque la mayoría de los investigadores en la especialidad están en esta área, no debemos descontar aquellos otros que, con acento en la empresa pública o el enfoque jurídico, pueden encontrarse en otras áreas del SNI.

D. Programas de Fomento a la Investigación en la UNAM

Dentro del conjunto de instituciones de enseñanza superior, se están instrumentando diversos programas de fomento a la investigación, directa o indirectamente, por medio del estímulo al desempeño académico en general. Aunque de algún modo estos programas tienen por objeto resarcir la merma salarial que sufren los catedráticos e investigadores, también están modificando la concepción del trabajo académico sujetándolo a criterios de rendimiento y productividad, y encaminándose a conseguir la permanencia del personal académico en las universidades.

Uno de estos programas que se ha generalizado en el sistema nacional de educación superior, en la UNAM se denomina Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de tiempo completo (PRIDE). Tiene como propósitos, estimular la superación del personal académico, fomentar las labores docentes e investigativas, auspiciar la participación de los académicos en la formación de personal profesional calificado y propiciar la permanencia de profesores e investigadores en la institución. El SNI abarca todo el rendimiento académico del investigador o profesor, pero pone el acento en las labores investigativas, en tanto que el PRIDE comprende de conjunto todas sus actividades en porcentajes similares. No obstante, sus beneficios a favor de la investigación en general, e investigación para la docencia, son patentes.

Otra fórmula de fomento al desempeño académico son los galardones que dispensa la UNAM a sus académicos más distinguidos. El más importante es el Premio Universidad Nacional que se otorga anualmente en las diferentes disciplinas ligadas a sus actividades. Está dividido en docencia e investigación, y cada una de éstas en varios campos, más uno dedicado a la tecnología y diseño industrial, otro a la arquitectura y uno más a las artes. Uno de los campos lo constituye la investigación en ciencias sociales, y dentro de ellas la Administración Pública, cuyos investigadores pueden ser así galardonados. Paralelamente, está vigente otro galardón anual, la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, cuyos campos de reconocimiento son idénticos a aquellos otros. Aquí la diferencia es el tope de edad de 40 años.

La Universidad Nacional Autónoma de México cela por extender su mejor consideración a su grupo de académicos más distinguidos, sus profesores e investigadores eméritos, para los cuales además de otorgarles la condición de eméritos, ha dispuesto el Acuerdo por el que se establecen Estímulos y Reconocimientos para ellos. Cabe la explicación pertinente que para alcanzar el estatus de profesor emérito se requieren cuando menos 20 años de labor académica, de modo que estos estímulos fortalecen la actitud productiva de aquellos ilustres investigadores y profesores que aún están en condiciones de laborar.

Una de las iniciativas más interesantes y fructíferas en la UNAM, fue el Programa de Estímulos de Iniciación a la Investigación, también para menores de 41 años, y como está indicado por su título, fue una vía adecuada para la iniciación en las tareas investigativas.

En el mes de julio de este 1990 se efectuó el Congreso Universitario, que congregó a más de 800 delegados de la UNAM y se dieron pasos trascendentales hacia la superación del trabajo académico cotidiano. Aunque se han alzado voces acerca de que la institución no se había transformado a fondo, la verdad es que se alcanzaron acuerdos que alteran positivamente el estado de cosas. A falta de cambio en las leyes primarias, parafraseando a Tocqueville, afirmamos que se transformaron las leyes secundarias que están en estrecha relación con el trabajo académico.

Con respecto a lo que aquí nos atañe: la investigación y la enseñanza, el Congreso acordó definir a la *carrera académica* como "el proceso al través del cual se reconoce el desempeño, el cumplimiento y la actualización del personal académico en las labores sustantivas de la UNAM".¹⁰⁴ De igual trascendencia fueron los acuerdos relativos a investigación, donde se convino su desarrollo y fortalecimiento, no sólo en los institutos de investigación, sino también en las facultades y escuelas. En estas últimas se crearían divisiones de investigación y las plazas de los profesores que así lo deseen y demuestren merecerlas, se transformarían en categorías de investigador. Asimismo, los acuerdos se extendieron a la conveniencia de estrechar las relaciones entre los posgrados y los institutos de investigación y, al mismo tiempo, se convino inducir a los investigadores a cumplir tareas docentes.

La UNAM está creando hoy en día una atmósfera de fomento de la investigación en México, ligando enseñanza de posgrado e investigación, en sus diversas manifestaciones, cuyos resultados serán benéficos para la formación de profesionales de la Administración Pública.

E. Labor del INAP a favor de la Investigación Administrativa

Una de las labores más loables a favor de la investigación es obra del INAP, el cual, siendo una asociación civil cuya dedicación preferente ha sido la capacitación en el servicio para funcionarios públicos, ha abierto un espacio al trabajo investigativo. Una de las instituciones que más sólidamente ha arraigado es el Premio de Administración Pública, cuyo objeto es el fomento de la investigación en la materia. Se trata de un concurso abierto para todos los ciudadanos mexicanos en aptitud de presentar trabajos dignos de la investigación científica, que son sometidos a un sínodo de personalidades destacadas en el campo de la Administración Pública y cuya premiación pública la efectúa el Presidente de la República.

¹⁰⁴ UNAM. "Acuerdos del Congreso Universitario". *Gaceta UNAM*, Julio, 1990. pp. 26 y 31-32.

Recientes reformas a la convocatoria del Premio han perfilado temas de interés, que deberán abordar los aspirantes al galardón: a) estrategias innovadoras para la gestión pública; b) redimensionamiento y modernización del Estado; c) relación entre la Administración Pública y la ciudadanía; d) la Administración Pública y el combate a la pobreza; e) los gobiernos estatales y su relación con la Federación y los municipios; f) políticas de desarrollo y protección del medio ambiente; g) implicaciones y consecuencias de los procesos de desincorporación; h) análisis prospectivo de la Administración Pública. Dentro de las reformas anunciadas, se destaca una amplia difusión del Premio en los medios de comunicación, al través de los cuales la convocatoria es conocida por más personas y, por lo tanto, se ha nutrido considerablemente el número de trabajos presentados.

Contando con fructuosas experiencias en varios países, donde se organizaron cursos de iniciación a la investigación, como en España, Venezuela y Argentina, bajo el auspicio del CLAD, esta institución y el INAP organizaron en México dos cursos sucesivos similares con resultados muy positivos.¹⁰⁵ En ambos casos se contó con la valiosa colaboración de la UNAM y la ONU, y fueron patrocinados por el CONACYT y la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica -dependencia de la Secretaría de Educación Pública-.

El primero se denominó Curso de Formación de Investigadores en Administración Pública y se efectuó durante tres meses de actividades, en 1986. Se matricularon alumnos mexicanos y extranjeros, todos ellos de la región de Centroamérica y del Caribe. El currícula del Curso siguió caminos diversos a las tradicionales exposiciones magistrales de aula, estructurándose de la siguiente manera:

I. Primer ciclo

1. Introducción temática y epistemológica
2. Experiencias editoriales para apoyo de la investigación científica

¹⁰⁵ Los resultados de estos cursos son narrados en el trabajo "Una experiencia de avanzada en la formación de investigadores: Administración Pública de alto nivel", preparada por el CLAD y la ONU. Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt compiladores. **Para investigar la administración pública.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984. pp. 405-420.

3. Experiencias individuales de investigación
4. Exposiciones autorales

II. Trabajos Prácticos de Investigación Institucional (pasantías en Institutos de Investigación de la UNAM)

El pensum, como se observa, planteaba un método de trabajo sin precedentes en México, pues se fundaba en la transmisión de experiencias investigativas -y ligadas a ellas- y el aprendizaje básico de la investigación, investigando. En el primer ciclo se contó con la colaboración de distinguidas personalidades del medio académico mexicano, así como del apoyo del CLAD- con la participación de los doctores Bernardo Kliksberg y José Sulbrant-. El resto de este ciclo estuvo a cargo de investigadores mexicanos que narraron, animadamente, sus experiencias investigativas y explicaron el *modus operandi* en sus trabajos de inquirimiento científico.

El segundo ciclo se efectuó en tres Institutos de Investigación de la UNAM: Investigaciones Históricas, Investigaciones Jurídicas e Investigaciones Sociales, además de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, y el propio INAP. La estrategia pedagógica escogida fue la incorporación de los estudiantes a los trabajos de investigación en curso, en estas instituciones, dentro de temas ligados a la Administración Pública, para aprender y dominar los procesos de trabajo investigativo. Para apoyo de las investigaciones, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Archivo General de la Nación y la biblioteca del INAP, brindaron su colaboración mediante la consulta preferencial de sus acervos para los estudiantes del curso.

Al año siguiente se efectuó el Curso de Actualización de Investigación en Administración Pública, cuyas enmiendas curriculares se efectuaron aprovechando la experiencia anterior. El patrón pedagógico y la estructura del pensum se mantuvo básicamente igual, de modo que huelga una exposición al respecto, salvo que se contó con la valiosa colaboración de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

De ambos cursos se obtuvo una experiencia reveladora: primero, que es urgente la conformación de centros de investigación en Administración Pública que, además de sus tareas investigativas, contribuyan a la formación de investigadores mediante experiencias como las narradas, pues difícilmente un investigador puede formarse en aula. Segundo, estos centros pueden ser de gran utilidad para la capacitación práctica de los doctorantes, en la medida en que el doctorado prepara para la investigación original, pero dicha preparación como lo indicamos, no puede efectuarse sino en ambientes adecuados y dentro del trabajo investigativo en sí. El Congreso Universitario, al que nos referimos arriba, hay que recordar, convino sobre la necesidad de una colaboración más estrecha entre los posgrados y los centros de investigación.