
El Mejoramiento de la Gerencia: Un Estudio Comparativo entre México y los Estados Unidos

Andrés Valdez Zepeda

1. Introducción

El mejoramiento de la gerencia pública tiene una estrecha relación con las políticas de desarrollo de cualquier país, sea éste desarrollado o en vías de desarrollo. La gerencia por sí sola no genera desarrollo, pero su profesionalización contribuye sin duda a resolver una gran diversidad de problemas que tienen incidencia en todas las áreas de desarrollo de un país.

El crecimiento demográfico, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, el crecimiento de las ciudades, la necesidad de más servicios y la complejidad de los problemas de gobierno de las grandes urbes, así como el desarrollo democrático y de la

organización de las sociedades, que se observa en diferentes países, hace necesaria la profesionalización y capacitación de la gerencia pública.

El mejoramiento de la gerencia en el sector público significa el esfuerzo de las estructuras gubernamentales para ofrecer un mejor servicio, cumplir con los objetivos que les han sido asignados y la profesionalización de sus actividades.

Existen dos vías para el mejoramiento de la gerencia, la primera tiene que ver con el desarrollo organizacional y la segunda con las actividades de educación y capacitación de los servidores públicos, ya sea antes o después de ingresar a las esferas de alguna rama del gobierno.

El desarrollo organizacional ha significado últimamente una constante búsqueda en las estructuras gubernamentales de nuevos modelos de organización, una continua adaptación de sus estructuras a nuevas y complejas situaciones que se van presentando a raíz de las múltiples fuerzas internas y externas que las hacen vulnerables si no mejoran su capacidad de respuesta a esas situaciones cambiantes. French y Bell (1973) definen al desarrollo organizacional como un esfuerzo de largo alcance para mejorar los procesos de solución de problemas y de renovación mediante un manejo más efectivo y colaborador de la cultura de la organización, con especial énfasis en la cultura de equipos de trabajo formales, con asistencia de un agente de cambio o catalizador y utilizando la teoría y la tecnología de las ciencias de la conducta y del modelo de investigación-acción. French (1973) añade que el desarrollo organizacional es un esfuerzo de largo alcance para mejorar las capacidades de la organización para resolver problemas y su habilidad para enfrentar cambios en el ambiente externo, con la ayuda de asesores externos o internos, especialistas en conducta o agentes de cambio.

Por ello, cuando hablamos de desarrollo organizacional estamos hablando de conceptos tales como cambio, renovación, autorrenovación, adaptación, ajuste, mejoramiento, desarrollo de todas las fuerzas, procesos y componentes de las organizaciones, con el fin de permanecer y operar en el ambiente incierto que el mundo actual proyecta sobre esas organizaciones y sobre los recursos humanos del interior de éstas.

La educación y la capacitación es otra vía por medio de la cual se puede mejorar la gerencia pública. Educación significa el proceso escolarizado, de índole académico que ofrecen las universidades y centros de educación con el fin de mejorar los conocimientos, habilidades y destrezas del educando en diferentes áreas. Con la educación se capacita para el trabajo, mientras que la capacitación se imparte en los centros de trabajo y persigue el propósito concreto de desarrollar los conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas de los trabajadores de una organización para incrementar su desempeño en un puesto o en un área de trabajo determinada, realizada en el trabajo y para el trabajo.

El presente estudio tiene como finalidad conocer las diferentes metodologías que se utilizan en México y los Estados Unidos para el mejoramiento de la gerencia, especialmente la preparación profesional, los medios y métodos de capacitación para el cumplimiento de las funciones administrativas de gobierno.

Este estudio cobra especial importancia al realizarse de manera comparativa entre dos países de una misma zona geográfica que han firmado un Tratado de Libre Comercio. Adicionalmente, el conocimiento comparativo de los métodos de mejoramiento de la gerencia entre ambos países nos ayudará a enriquecer las experiencias y nos brindará la posibilidad de la retroalimentación. Especialmente provechoso será el estudio del caso estadounidense, ya que éste muestra un gran avance en la profesionalización de su aparato burocrático.

El presente trabajo lo ubicamos en la década de los noventa en los países señalados y tan sólo abarcará el estudio del mejoramiento de la gerencia por medio de la educación escolarizada y la capacitación, ejemplificado con sólo algunos casos típicos que se presentan en ambos países. De igual forma, se hará una breve descripción de las estructuras burocráticas de los dos países y su organización.

Finalmente, el documento explica de manera breve los contextos diferentes en los que se desarrollan los Estados Unidos y México, que sin duda sirven de elementos complementarios para entender las diferencias en los métodos de mejoramiento de la gerencia.

2. Marco Teórico

2.1 Premisas Teóricas del Mejoramiento de la Gerencia en el Sector Público.

Para poder entender de una mejor manera el proceso de mejoramiento de la gerencia en el sector público por medio de la educación y la capacitación, necesitamos partir de las siguientes premisas y consideraciones generales sobre la administración pública*:

1) La administración pública, según Pedro Muñoz (1973), consiste en la planificación, organización, educación y armo-

nización de la conducta de grupos de personas en trabajos cooperativos para la realización de los propósitos de gobierno.

2) Las tareas del gobierno abarcan una gran variedad de funciones y funcionarios de diversas profesiones, tales como ingeniería, medicina, abogacía y oficios, con mayor o menor destreza, así como de quienes son aptos para desempeñar de dirección y supervisión y de servicios auxiliares y consultivos en planificación, presupuestos, administración financiera, personal, organización y métodos, y relaciones exteriores.

3) A pesar de la especialización de cada empleado, todos están sujetos a ciertas exigencias que provienen del hecho mismo de ser servidores públicos. Como representantes del gobierno tienen la obligación de comprender el funcionamiento del sistema político, inclusive los nexos entre las diferentes partes, su orientación y las relaciones de autoridad entre el pueblo y sus gobernantes; además, deben someterse a una rigurosa autodisciplina de respeto a los derechos de los seres humanos, de dedicación al servicio y de protección a los intereses generales y a los valores fundamentales de la comunidad.

4) El estilo de vida de cada pueblo, la configuración total de su cultura y sus características económicas, políticas, religiosas, artísticas, judiciales, educativas..., en la permanente transformación, condicionan en todo momento la conducta de los funcionarios públicos.

*Premisas Teóricas del Mejoramiento de la Gerencia en el Sector Público

Desde el punto de vista de la educación y capacitación para el servicio público, el interés del presente trabajo se concentra primero en los conocimientos, las actitudes y las destrezas fundamentales que deben tener todos los que comparten la autoridad pública, y segundo, en la preparación especializada de los llamados a desempeñar las funciones administrativas, bien como directores, supervisores, auxiliares, asesores o en cualquier otro nombramiento similar.

La calidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Por lo tanto, ésta se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. No hay ningún otro recurso que pueda igualarse a éste.

La educación y la capacitación constituyen uno de las principales medios para el mejoramiento de la gerencia pública mediante el proceso conocido como profesionalización de los empleados para funciones de gobierno, aunque debemos reconocer que existen otros métodos como el desarrollo organizacional que no es objeto de este estudio.

La capacitación ha existido siempre y es el proceso de enseñanza-aprendizaje que pretende modificar la conducta de las personas en forma planeada y conforme a objetivos específicos. Los objetivos de la capacitación pueden ser diversos, pero en general podemos decir que se capacita con base en necesidades específicas, para incrementar conocimientos, desarrollar habilidades y modificar actitudes para el correcto desempeño de un puesto determina-

do. Se capacita para actualizar a los trabajadores en la aplicación de la nueva tecnología, para ocupar nuevas posiciones y, en general, para el desarrollo de las personas y el mejoramiento de las organizaciones.

La capacitación en la administración pública busca el mejoramiento y profesionalización de los funcionarios para alcanzar los objetivos de la organización y prestar un mejor servicio al público y a la nación a los cuales se sirve.

Por más rigurosa que sea la selección, señala Pedro Muñoz (1973), continuamente habrá necesidad de educar a los servidores públicos. Es imposible que el sistema educativo prepare de antemano candidatos aptos para todas y cada una de las plazas especializadas del gobierno. A lo sumo aparecerán personas capacitadas en campos profesionales de definición amplia, quienes deberán aprender dentro de los servicios las funciones específicas de cada empleo. Aun suponiendo la posibilidad de encontrar especialistas ya preparados, sabemos, sin embargo, que la dinámica de la vida humana exige a cada paso adaptación a condiciones nuevas por reorganizaciones, cambios en los programas, desarrollo de las técnicas profesionales, mecanización y otros motivos innumerables.

Por otra parte, continúa Pedro Muñoz (1973), los especialistas muchas veces carecen de la comprensión y las actitudes que son indispensables para el servicio público. Y, en general, toda empresa administrativa tiene que mantener a los miembros de su equipo bien capacitados, lo cual significa no solamente que cada uno sea

experto en sus funciones particulares, sino que todos tengan hasta el mayor grado posible la visión del conjunto, la disposición a complementarse mutuamente, la orientación normativa, el entusiasmo creador, la responsabilidad democrática, las actitudes de servicio y otros rasgos que se moldean y vigorizan en las múltiples oportunidades de educación cooperativa que la administración brinda.

En consecuencia, la tarea de preparación para el servicio público corresponde a todo el sistema educativo de cada sociedad. Se realiza en el hogar, la iglesia, las escuelas, la prensa, la radio, la televisión, el cine, el partido político, la oficina, el sindicato, las asociaciones y por los demás cauces en que se forman y orientan los individuos y los grupos.

Para efectos del presente trabajo debemos distinguir varias categorías de servidores públicos: los legisladores, los que administran la justicia, los jefes políticos de la rama ejecutiva, los que ejercen profesiones u oficios especializados y, finalmente, los administradores, que se dedican a las funciones de planificación, administración presupuestaria y financiera, organización y métodos, personal y relaciones externas, bien como directores, como funcionarios de estado mayor o como miembros de los equipos administrativos. Aquí, lo que nos interesa son los administradores, porque ellos son los profesionales de la administración pública, aunque las técnicas y métodos de capacitación pueden aplicarse a todos en su conjunto y porque no existe una clara línea divisoria entre las categorías por el constante tránsito de una posición a otra.

2. 2. Estructura del Gobierno Mexicano

El gobierno mexicano se rige por los preceptos de la Constitución de 1917. Esta Constitución ha incorporado una democracia representativa la forma de Estado Federal, la separación del poder público para su ejercicio, un poder legislativo bicamaral, y los derechos individuales y colectivos para todos los habitantes del país.

Constitucionalmente el gobierno mexicano está dividido en tres ramas independientes una de otra: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Judicial. A pesar de esto, es el Poder Ejecutivo Federal el brazo del gobierno que impone su poder sobre los otros dos. El centralismo y el presidencialismo es otra de las características del gobierno mexicano.

El pueblo mexicano elige cada seis años a su Presidente, quien no tiene la posibilidad de la reelección. No existe Vicepresidente, el Presidente es el jefe del Estado, jefe del Gobierno y el jefe de las Fuerzas Armadas.

Actualmente, el Gobierno Federal se divide en 22 oficinas, incluyendo 17 Secretarías de Estado, 4 asistentes directos del Presidente y un Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Poder Legislativo, con sus Cámaras de Diputados y de Senadores, se reúne en dos períodos de sesiones ordinarias al año. La Cámara de Diputados tiene 500 miem-

bro, 300 de los cuales son electos de manera directa en los respectivos distritos electorales y los otros 200 son nombrados entre los partidos bajo el principio conocido como representación proporcional. El período de los diputados es de 3 años sin posibilidad de reelección. El Senado en la actualidad se integra por dos representantes de cada uno de los 31 estados que conforman la Federación y dos del Distrito Federal. En el más alto nivel del Poder Judicial Federal se encuentra la Suprema Corte de Justicia, la cual está compuesta de 26 ministros, nombrados por el Presidente de la República y sometidos a la prestación de Senado, quienes a su vez, nombran a los jueces de distritos y a los magistrados. Cada año, los ministros de la Suprema Corte eligen a su Presidente.

El Gobierno Mexicano también se divide en Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Cada estado tiene un gobernador y un Congreso, con su propia Constitución y sus leyes reglamentarias, siempre y cuando éstas no contravengan a la Constitución General. Al igual que el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales se dividen en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Los gobernadores sirven por un período de 6 años, los diputados por 3 años y el poder judicial puede variar de 3 a 6 o más años, muchas veces dependiendo de su desempeño general.

Los estados se dividen en Municipios que tienen sus ayuntamientos constituidos por un Presidente, un cuerpo de Regidores y uno o más síndicos, electos por un término de 3 años. En México existen 2,392 Municipios.

2. 3. Estructura del Gobierno de los Estados Unidos

Los Estados Unidos conservan un sistema político que se caracteriza por ser Federal, Constitucional y Presidencial. De acuerdo con Heady (1991), es Constitucional por la existencia de una Constitución escrita que confiere poderes al gobierno pero también lo limita; es Federal al haber división de funciones entre el gobierno central y los estados como unidades que lo constituyen y es Presidencial por la existencia de un funcionario electo en quien se deposita el Poder Ejecutivo.

El Gobierno de los Estados Unidos se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo se constituye por una Cámara de Senadores y una de Representantes. Cada estado de la unión elige a dos Senadores y a un número diverso de representantes según el número de habitantes que posea. Nueve jueces, que son propuestos por el Presidente a la confirmación del Senado, integran la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente. En el gobierno central las entidades principales son los departamentos ejecutivos. Además, en la rama ejecutiva existen múltiples comisiones reguladoras, corporaciones gubernamentales y otras unidades. Las decisiones sobre la reorganización del Ejecutivo son una competencia del legislativo. El Congreso retiene el control sobre la creación o supresión de los departamentos del poder ejecutivo. En la actualidad existen 14. Por lo general, los departamentos tienen secretario, subse-

cretario y varios asistentes. Las otras unidades se denominan oficinas, divisiones secciones. El gobierno de los estados se estructura bajo los mismos principios que el Gobierno Federal. Los estados tienen un Poder Ejecutivo depositado en el gobernador, un Poder Legislativo constituido por un Senado y una Cámara de Representantes, y finalmente, el Poder Judicial integrado por Jueces, Tribunales y Procuradores Estatales. Los estados se dividen políticamente en condados, y éstos, en ciudades o municipalidades.

Una de las características de los administradores públicos de los Estados Unidos es su profesionalización que se ha estimulado significativamente mediante el sistema de mérito.

2. 4. Los Contextos Generales

Los Estados Unidos son un país desarrollado que conserva una estructura descentralizada de gobierno. En materia económica, a pesar de la reciente crisis, tienen niveles de ingreso de los más altos del mundo. En materia de educación superior dedicaron un 2.33% de su Producto Interno Bruto (PIB) en 1991. Se estima que gastan 31 billones de dólares anuales en programas de capacitación y educación administrativas.

La Manpower Services Commission de Londres señala en uno de sus informes (1987) que los Estados Unidos tienen el 85% de las altas posiciones administrativas, tanto en el sector privado como en el público, ocupadas por profesionales que han obtenido un grado aca-

démico universitario, sólo es equiparable con Japón.

Por su parte México, según Barry (1992), a pesar de su reciente crecimiento económico, aún sigue siendo un país subdesarrollado con grandes carencias en materia de educación y capacitación de su fuerza de trabajo. Para 1990, México dedicó tan sólo el 0.43% de su PIB a la educación superior, y a pesar de que la Constitución General de la Nación señala la obligación de que todas las empresas otorguen capacitación a sus trabajadores, la fuerza laboral en general carece de una verdadera capacitación profesional.

Otra de las diferencias que presentan los dos países, es el desarrollo desigual de la ciencia y la tecnología, ya que mientras Estados Unidos tiene un gran acceso a la tecnología, México tiene un desarrollo incipiente en esta materia.

2. 5. Pregunta de Investigación

El presente trabajo pretende responder las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los mecanismos, medios y métodos que utilizan los Estados Unidos y México para la profesionalización de su gerencia pública? ¿En qué medida son coincidentes o discordantes estos métodos?

2. 6. Hipótesis de Investigación

El presente trabajo busca constatar la siguiente hipótesis: Los Estados Unidos y México utilizan similares procesos para la

profesionalización de su aparato administrativo de gobierno, aunque en los Estados Unidos se ha dado un mayor avance en el mejoramiento de la gerencia pública motivado en gran parte por las ventajas que ha traído consigo la instauración del sistema de mérito.

2. 7. Variables a Considerar y su Operación.

En toda investigación encontraremos comúnmente dos tipos de variables: las independientes y las dependientes. Para el caso que nos ocupa definiremos como variable independiente al **desarrollo** que se genera por el mejoramiento de la gerencia y como variables dependientes los **medios**,

métodos y mecanismos más comunes que se utilizan en la profesionalización de empleados para funciones de gobierno; es decir, la enseñanza escolarizada, la capacitación y los métodos que ambos medios usan.

En la operación de las variables se usó la revisión bibliográfica como principal medio de investigación, obviando la investigación de campo por la naturaleza del trabajo y la limitante de tiempo en la realización del documento. Además se realizó la investigación con base en los materiales de difusión que proporcionan las universidades para sus aspirantes, resumiéndose aquí de manera descriptiva.

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLES DEPENDIENTES
<p>Desarrollo generado por el mejoramiento de la gerencia pública.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación por medios escolarizados: <ol style="list-style-type: none"> a) Universidades y centros de educación superior. 2. Capacitación: <ol style="list-style-type: none"> a) Cursos de capacitación b) Diplomados c) Adiestramiento práctico d) Foros, seminarios, encuentros y otros.

3. Desarrollo

3. 1. La Preparación Profesional para las Funciones Administrativas de Gobierno en los Estados Unidos

Como se había señalado, existen en general dos medios principales para la capacitación y educación de los profesionales de la administración pública, que son: La educación escolarizada que imparten escuelas, universidades, y en general, centros de educación superior, y la capacitación que se imparte de manera escolarizada o no, que tiene como finalidad el mejoramiento de los conocimientos, habilidades y destrezas en el desempeño de un puesto.

Por otro lado, es importante notar, de acuerdo con Ahn y Saint (1988), que en lo que respecta a los Estados Unidos se ha incrementado el número de posiciones ocupadas por mujeres en los diferentes niveles de la administración pública y que un factor importante para ello ha dependido grandemente de los niveles de educación y de capacitación adquiridos por este sector de la sociedad.

3. 1. 1. La preparación profesional por medios educativos escolarizados.

La preparación profesional por medios educativos escolarizados se refiere a la preparación académica que se imparte en los centros de educación superior. En general, la preparación profesional de los administradores en los Estados Unidos se

realiza en escuelas de administración pública, las cuales han organizado un proceso gradual de especialización a partir de una educación humanista, pasando por las ciencias sociales, los estudios políticos, la capacidad "generalista" en administración pública, y la especialización en alguna función específica tal como finanzas públicas, administración de personal, etcétera.

De acuerdo a Pedro Muñoz, en los Estados Unidos hay más de cien colegios y universidades que ofrecen programas de especialización en administración pública, en muchos de los cuales se otorgan los grados de maestro y de doctor. La gran mayoría dependen administrativa y académicamente de los departamentos de ciencia política, siendo muy pocas las instituciones con escuelas autónomas de administración pública, aun que últimamente se ha observado un amplio florecimiento de las escuelas y universidades que han decidido conformar departamentos específicos de administración pública.

De acuerdo con Jones (1991) últimamente las universidades han llegado a estar más activamente comprometidas en las áreas de: Preparación y ubicación de profesionistas de alta calidad y en la búsqueda y desarrollo de nuevas estructuras de las organizaciones de carácter público. Además, según Ventriss (1991), los académicos tienen la responsabilidad en el campo pedagógico, de incrementar el énfasis en la formación de líderes y administradores de alta calidad mediante programas que fortalezcan la interdisciplina y la coherencia dentro de una perspectiva internacional.

Los planes y programas de estudios de las carreras de Administración Pública en los Estados Unidos son disímbolos, y para efectos del presente trabajo, se tomarán como ejemplos la Escuela Littauer de la Universidad de Harvard, la Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, la School of Urban and Public Affairs de la Universidad Carnegie Mellon en Pittsburgh, Pennsylvania y la School of Public and Environmental Affairs de la Universidad de Indiana en Bloomington. Estas universidades fueron seleccionadas debido a la disponibilidad de la información por parte del autor.

3. 1. 1. 1. La Escuela Littauer de la Universidad de Harvard, organizada en 1937, se distingue porque adapta una definición amplia de la administración gubernamental que abarca tanto la formulación como la ejecución de la política pública, trata de evitar la especialización excesiva, exigiendo formación fundamental, enfoca los problemas de la administración pública desde el punto de vista de las ciencias sociales y ofrece un programa flexible que se ajusta a las necesidades de cada individuo. Admite estudiantes avanzados de las ciencias sociales y funcionarios públicos. Para el grado de maestro exige un año de trabajo en residencia y para el de doctor dos años por lo menos, aparte de tesis y los exámenes orales. Ofrece cuatro diferentes carreras que son Planificación, Administración de Negocios y el doctorado en Economía y Gobierno. Los cursos que se toman son: Política económica, Gobierno comparado, Moneda y Banca, Previsión de las Fluctuaciones Económi-

cas, Transporte, Organización y Control de Industrias, Hacienda Pública, Comercio Internacional, Economía Agrícola, Problemas Obreros, Administración General, Procesos de Planificación, Administración Pública e Historia Económica.

3. 1. 1. 2. La Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, que estableció en 1924 su programa para la preparación de los administradores públicos, coincide con la filosofía de la Universidad de Harvard en cuanto postula la consideración de problemas normativos junto a los técnicos, la aplicación del enfoque amplio de las ciencias sociales a los estudios de administración pública y la oportunidad de obtener grados en ciencias políticas y economía.

Aparte de los cursos básicos que ofrece esta Universidad y que son coincidentes con la Universidad de Harvard, se ofrecen cursos de: Correspondencia, Preparación de Informes, Administración de Obras Públicas, Tasación de Propiedad, Balística, Técnicas de Prevención de la Delincuencia, Control de Tráfico y Problemas de Inmigración.

3. 1. 1. 3. La School of Urban and Public Affairs de la Universidad de Carnegie Mellon ofrece el grado de maestría y doctorado en Administración y Políticas Públicas. Los cursos obligatorios son: Análisis de Política Aplicada, Política Pública, Métodos Empíricos, Ciencia Administrativa, Administración en una Sociedad Multicultural, Políticos y Política Pública, Sistemas de Administración e Informática, Finanzas Públicas, Economía Aplicada, Presupuestación, Toma de Decisiones,

Teoría Política y Económica, Evaluación de la Productividad y la Eficiencia, Desarrollo Urbano y Regional y Administración de Recursos Humanos.

3. 1. 1. 4. La School of Public and Environmental Affairs de la Universidad de Indiana en Bloomington, que fue establecida en 1972, ofrece estudios de maestría y doctorado. Los cursos que se ofrecen para el doctorado son: Introducción a la Política Pública, Introducción a las Ciencias Políticas, Metodología de Investigación, Análisis de Política Pública, y Análisis Cuantitativo para Administración Pública y Administración de Finanzas.

La mayoría de los estudios señalados requieren el cumplimiento de entre seis meses a un año de internado en alguna institución del sector público, con la finalidad de que el educando conozca la práctica profesional de su carrera antes de egresar e integrarse al mercado de trabajo. A pesar de este internado, todavía la educación teórica en esta área conserva una gran proporción en detrimento de una educación más práctica. Sin embargo, según Auth (1990), un estudio fue realizado para examinar los conocimientos prácticos que un internado en administración pública proporciona. Los directores de las facultades e internados de 96 programas de la Asociación Nacional de Escuelas sobre Asuntos Públicos y Administración fueron entrevistados. Los resultados muestran que los internados en administración pública tienen una gran variedad de componentes académicos y de actividades que refuerzan la formación práctica de las participantes.

De igual forma, debe reconocerse que en los Estados Unidos es donde más se ha desarrollado la enseñanza de la administración pública por medio de las escuelas.

En edición, de acuerdo con un estudio (Yeager 1990) que ha examinado las tendencias sobre la enseñanza de la administración pública entre 1978 y 1989 en los Estados Unidos, los tópicos de más interés han sido la aplicación de computadoras en la administración, el desarrollo curricular, los internados, la ética, la política, el análisis político y la administración.

3. 1. 2. **La preparación profesional por medio de la capacitación.**

Por su naturaleza misma, la administración pública ofrece amplias posibilidades de preparación profesional con base en procesos de capacitación. Los siguientes son sólo algunos métodos utilizados en los Estados Unidos para la preparación profesional de los administradores públicos.

3. 1. 2. 1. **Cursos de Capacitación.** Mediante los cursos de capacitación los administradores públicos adquieren una serie de herramientas y conocimientos que les sirven para mejorar sus conocimientos, habilidades y destrezas en el desempeño de su puesto. Los cursos de capacitación son muy comunes al ingreso de nuevos empleados al servicio público. Por medio de estos cursos, la gerencia general por conducta del departamento de personal o capacitación orienta a los empleados públicos sobre la naturaleza de la organización, sus políticas generales, las leyes, reglamentos y los programas que gobiernan sus trabajos, su organización y su

funcionamiento. Estos cursos son útiles también cuando las organizaciones adaptan nuevas estructuras de organización, políticas o tecnología para el mejor desempeño de su función.

Un ejemplo de estos cursos de capacitación en los Estados Unidos lo constituye los que imparte la División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería a sus empleados en las áreas de clase administrativa y de supervisión. En cada departamento de la Tesorería hay un funcionario encargado de los programas de adiestramiento. Estos abarcan una gran variedad de medios: Iniciación, enseñanza mediante tutores, rotación en cargos diferentes, conferencias, cursos diversos, oportunidades de educación fuera del servicio, etcétera. La Tesorería mantiene instructores y centros de enseñanza distribuidos por toda la nación. Los cursos son de dos categorías principales: Gerencia y Supervisión y Técnicas Especializadas para la Recaudación de Contribuciones. Ajustados a las necesidades de la práctica y a las condiciones de los diferentes grupos los cursos duran desde medio día hasta tres años. Los cursos de corta duración son de información general sobre el departamento, Técnicas de Enseñanza, Supervisión, Liderazgo, Preparación de Informes, Calificación de Empleados, Gerencia, Mecanografía y otras materias.

Los cursos tienen los propósitos siguientes:

- Impartir un mínimo de conocimientos técnicos del trabajo a la mayor brevedad posible;

- Enseñar al empleado a usar ese conocimiento eficientemente en la práctica;

- Educar sus actitudes y su conducta para las debidas relaciones con el público;

- Proporcionar conocimientos de carácter general que sean esenciales; y

- Preparar para la supervisión y la administración.

3.1.2.2. **Adiestramiento práctico mediante períodos probatorios.** Este método consiste en la adquisición de conocimientos y habilidades que se proporcionan por medio del trabajo práctico. En diferentes dependencias de los Estados Unidos se ofrecen contratos por fecha determinada a sus empleados, quienes estarán a prueba por un período fijo. Si el desempeño del empleado en el período de prueba es satisfactorio procede la contracción definitiva.

Este método proporciona experiencia práctica. Cuando el empleado ha adquirido la capacidad suficiente se le puede promover a una mejor posición que puede ser, incluso, de asistente principal a director o jefe de departamento.

3.1.2.3. **Diplomados y cursos de capacitación de 12 semanas.** Muchas dependencias gubernamentales prefieren enviar a sus empleados a cursos especiales de duración definida que ofrecen universidades, institutos y centros especializados de capacitación. Algunos de estos cursos son llamados diplomados, y tienen como principal característica concentrarse en la adquisición de conocimientos y habilidades

sobre área específica, por ejemplo, manejo de un programa computacional, técnicas de administración, relaciones humanas, etcétera.

3. 1. 2. 4. Otros métodos de capacitación. Existen otros métodos de capacitación de los administradores públicos tales como: Conferencias, lectura, representación dramática, cursos especiales impartidos por institutos vocacionales de capacitación, instrucción programática (uso de medios electrónicos de capacitación), cursos por correspondencia, etcétera. Estos métodos de capacitación son utilizados en los Estados Unidos en menor medida para la de los administradores públicos, y en general, son muchos más útiles para la capacitación de carácter técnico en áreas como la industria y los servicios de agencias y negocios privados.

3. 2. La Preparación Profesional para Funciones Administrativas de Gobierno en México

La preparación profesional en México para cumplir funciones de gobierno se da, de igual manera que en los Estados Unidos, por conducto de medios escolarizados (centros de educación superior) y de procesos de capacitación.

3. 2. 1. La preparación por medios escolarizados.

En México la Administración Pública como materia de estudios tiene una profunda historia. Según Solana (1982), ya nuestras grandes civilizaciones indígenas, entre ellas la mexicana, formaban en las ins-

tituciones educativas, como los *telpochcallis* y el *calmecac*, a los hombres para que cumplieran satisfactoriamente las tareas que mejor convenían a la sociedad de la que formaban parte.

Las funciones de gobierno y administración eran ampliamente consideradas en esas instituciones educativas.

En la época colonial la primera institución de educación superior fue la Real Pontificia Universidad de Nueva España, que instauró la carrera de abogacía como opción educativa para la formación de hombres de gobierno.

En la época posrevolucionaria empezó la conformación de escuelas públicas y privadas que ofrecían la carrera de administración pública.

En 1955, se funda el Instituto Nacional de Administración Pública que es una de las instituciones de educación superior en México que tiene una gran tradición en la formación de profesionales de la administración y del gobierno.

Actualmente, la gran mayoría de las universidades públicas y privadas del país ofrecen, en su oferta educativa, diferentes oportunidades relacionadas con la administración pública y labores de gobierno. Los siguientes son algunos ejemplos:

3. 2. 1. 1. Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de Guadalajara. La carrera de administración pública, creada en 1976, tiene como finalidad la formación de profesionales de

alta calidad para realizar trabajos de administración gubernamental en las áreas de Política Económica, Finanzas, Administración de Personal, Políticas Públicas, Asesoría y Derecho Fiscal.

Los cursos principales que comprende esta carrera son: Administración, Economía, Recursos Humanos, Administración Pública, Finanzas, Contabilidad, Teoría del Estado, Ciencias Políticas, Comercio Exterior y Metodología de la Investigación.

3. 2. 1. 2. Escuela de Graduados en Administración del Campus Guadalajara del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). El ITESM, como una institución de educación superior de carácter privado, imparte en Guadalajara la maestría en administración desde 1977. El posgrado está dirigido a las áreas de finanzas, mercadotecnia, Recursos Humanos, Administración, Negocios Internacionales, Computación, Habilidades del Ejecutivo y Calidad.

El programa de posgrado tiene como objetivo preparar ejecutivos con una visión integral de las diversas áreas que componen las organizaciones, así como formar profesionales capaces de desempeñar funciones que coadyuven a incrementar la competitividad de las empresas mexicanas.

Los cursos que se ofrecen son: Contabilidad Financiera, Administración, Teoría Económica, Estadística, Administración de Recursos Humanos, Mercadotecnia, Seminario de Estrategias Directivas, Planeación Estratégica, Análisis y Evalua-

ción de Proyectos de Inversión, Comercio Internacional, Sistemas de Información, Liderazgo y Manejo de Conflictos y Publicidad y Promoción.

3. 2. 1. 3. Facultad de Administración y Contabilidad de la Universidad de Colima. La Universidad de Colima ofrece la licenciatura en administración y contabilidad. Los cursos fundamentales son: Estadística, Informática, Administración, Contabilidad, Administración de Recursos Humanos, Derecho Mercantil y Economía.

Los estudios están orientados a la formación de profesionistas que pueden laborar tanto en empresas privadas como de carácter público con especial énfasis en contabilidad de medianas y pequeñas empresas.

3. 2. 1. 4. Estudios de posgrado en universidades de países desarrollados. Un fenómeno que se ha observado mucho en las últimas décadas en México, en la formación de profesionistas para los diferentes niveles de gobierno, lo constituye el establecimiento de posgrado en las universidades de países como los Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Este fenómeno se ha acentuado de tal manera en los últimos dos sexenios, que en la actualidad para poder ocupar una alta posición en una estructura de gobierno, sea de carácter puramente político o administrativo, es necesario haber cursado algún estudio de posgrado en una universidad de un país desarrollado como los Estados Unidos.

3. 2. 2. La preparación por medio de la capacitación.

En México hay también un sinnúmero de métodos de capacitación para empleados de gobierno tanto del orden estatal, como del municipal o del federal. Los más comunes son los Cursos de Capacitación, Seminarios, Talleres, Coloquios y, últimamente, Diplomados que imparten las instancias de gobierno a diferentes niveles (ya sea Secretarías de Estado, Municipios, Delegaciones Estatales, Direcciones Generales, etcétera) o universidades y centros de capacitación especial. Los siguientes son sólo algunos métodos que nos ilustran los medios por los cuales se adiestra al personal para funciones de gobierno en México.

3. 2. 2. 1. Cursos de capacitación. La gran mayoría de dependencias del gobierno en México imparten por lo menos un curso de capacitación a sus empleados, ya sea porque la Constitución General de la República lo exige en su artículo 123, o porque los directivos consideran importante la capacitación de los empleados tanto de nuevo ingreso como de aquellos con tiempo en la dependencia.

Un caso concreto de capacitación lo constituyen los cursos de que imparte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a sus empleados sobre aspectos fiscales de manera periódica durante todo el año.

3. 2. 2. 2. Seminarios, encuentros, coloquios y foros. Un método muy común de capacitación de funcionarios de gobierno en los diferentes niveles lo constituyen la organización de actividades de carácter académico, político y administrativo llamados seminarios, encuentros, coloquios y foros.

En ellos el personal asiste ya sea como conferenciante o participante con la finalidad de enriquecer sus conocimientos con base en un contenido específico. Estas actividades son organizadas por universidades, dependencias gubernamentales o empresas privadas y su principal característica es la discusión de los problemas más comunes y actuales de un área determinada del conocimiento o de desarrollo de una región económica, geográfica o del país en su conjunto. Últimamente este método se está utilizando mucho en la preparación de empleados del gobierno o de instituciones públicas como las universidades estatales.

3. 2. 2. 3. Diplomados y cursos de especialización. A causa del problema de encontrar buenos instructores y por situaciones de carácter económico, muchas dependencias han preferido enviar a su personal a cursos breves de capacitación que ofrecen universidades o centros especializados sobre tópicos tales como Computación Aplicada a la Administración, Técnicas de Administración de Personal, Finanzas, Proceso de Auditoría, Supervisión, etcétera. Estos cursos son llamados diplomados o cursos de especialización y su característica principal es que están orientados hacia trabajadores de una determinada área del conocimiento, son breves y se imparten en determinada área del conocimiento, son breves y se imparten en horarios accesibles a los empleados (por las tardes o en fines de semana). En México últimamente se ha incrementado el número de diplomados orientados hacia la capacitación de servidores públicos, ya que han demostrado su eficiencia en la profesionalización del personal.

3. 2. 2. 4. Otros métodos de capacitación. Otros métodos de capacitación profesional implantados en México en el sector público están relacionados con Conferencias, Representación Dramática, Adiestramiento Práctico en el lugar del trabajo y Talleres que son de uso limitado.

Uno de los problemas que enfrenta la profesionalización de los servidores públicos en México lo constituye la inestabilidad en los puestos, la carencia de un servicio civil de carrera profesionalizado, la promoción y ascenso basado en factores como la simpatía política, el amiguismo, el influyentismo, el nepotismo, etcétera. A pesar de los esfuerzos últimamente impulsados por el actual gobierno federal para profesionalizar a los administradores públicos, los avances son muy reducidos y aún falta mucho por hacer. Sin duda que un ejemplo claro y adecuado a considerar, lo constituye el sistema de mérito que se ha instaurado en los Estados Unidos y que ha logrado una verdadera profesionalización de empleados en funciones de gobierno, evitando con esto la improvisación y el arribo de personal no capacitado a las funciones administrativas de gobierno.

En México el servicio civil de carrera no se ha aplicado con celeridad y firmeza, lo que ha ocasionado que factores negativos como los señalados pesen demasiado en detrimento de la profesionalización y calidad de la gerencia pública.

4. Conclusiones

1. Los medios y métodos de mejoramiento de la gerencia pública que utilizan los Estados Unidos y México en lo general son similares, presentándose diferencias sólo en la magnitud de su aplicación.

2. Existe una gran diversidad de métodos usados en el proceso de profesionalización de la gerencia pública en ambos países, siendo los más comunes los estudios de Licenciatura y Posgrado que ofrecen las universidades y centros de educación superior, los Cursos de Capacitación, el Adiestramiento Práctico, los Diplomados, los Seminarios, Foros, Conferencias, Coloquios y Talleres de capacitación, mismos que son utilizados según las particularidades de la organización, el monto de los recursos existentes y la coyuntura específica por la que atraviesan las dependencias de gobierno (adquisición de nueva tecnología administrativa, reestructuración de funciones y dependencias, cambios de programas y orientaciones del gobierno, etcétera).

3. En los Estados Unidos existe una fuerte tradición en la profesionalización de los empleados para funciones de gobierno, lo que se ha reforzado por la instauración del sistema de mérito, mientras en México la profesionalización de los empleados para funciones administrativas de gobierno se observa en un menor grado.

4. Los contextos político, económico y cultural de los Estados Unidos y México son disímbolos, por lo que algunos métodos de mejoramiento de la gerencia públi-

ca de un país no pueden ser aplicados de manera mecánica y acrítica en el otro.

5. México ha tendido últimamente a utilizar la educación a nivel posgrado como un método para la profesionalización de sus empleados de gobierno, pero una gran mayoría de altos funcionarios ha preferido realizar estudios de posgrado en los países desarrollados, mientras que los administradores de Estados Unidos prefieren, en su mayoría, estudiar en sus universidades al ser consideradas éstas de alto nivel académico.

6. En Estados Unidos, el sistema de mérito ha sido un medio que ha permitido la profesionalización de sus administradores públicos, mientras que en México el reclutamiento, selección, ascenso y promoción de una gran parte de los administradores públicos se hace con base en simpatías políticas, amiguismo, relación familiar o influencias.

5. Recomendaciones

1. Los dos países estudiados deben continuar con su proceso de mejoramiento de su gerencia pública, como parte de sus políticas de desarrollo, especialmente México por presentar ciertas deficiencias y desviaciones en la profesionalización de sus administradores públicos.

2. Los métodos existentes para el mejoramiento de la gerencia son diversos por lo que se debe hacer uso de ellos de conformi-

dad con la circunstancia específica de una organización y del contexto externo; es decir, todos los métodos pueden generar excelentes resultados sí se les selecciona adecuadamente y se aplican con rigor.

3. México debe profesionalizar su gerencia pública instaurando un servicio civil de carrera donde el mérito sea el principal factor para la selección, promoción y ascenso de los administradores.

4. México y los Estados Unidos deben seguir fortaleciendo los estudios de posgrado como un medio por el cual se especializan y profesionalizan los administradores públicos, otorgando los apoyos y facilidades necesarias para que jóvenes administradores puedan realizar dichos estudios.

5. La capacitación es otro medio adecuado para el mejoramiento de la gerencia pública, por lo que se debe seguir impulsando ésta en ambos países, proporcionando los apoyos presupuestales necesarios, los logísticos y la valoración justa a nivel de toda la sociedad.

6. Bibliografía

1. Arboleda, Gonzalo (1991). *Técnicas de Gerencia*. pp. 313-320. República de Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

2. Muñoz, Pedro (1973). *Introducción a la Administración Pública*. pp. 45-71. México: Fondo de Cultura Económica.

3. Heady, Ferrel (1991). *Public Administration: A comparative Perspective*. Fourth Edition. Chapter 6, pp. 18-26. New York: Marcel Deller, Inc.
4. Ahn, Kenneth and Saint-Germain, Michelle (1988, September). Public Administration Education and the Status of Women. *American Review of Public Administration*, Vol: 18. pp. 297-307.
5. Jones, Garth (1991, December). Education and Training in Public Administration: Transference of Segmenting Organizational Behavior. *International Journal of Public Administration*, Vol: 14, pp. 197-235.
6. Ventriss, Curtis (1991, Jan-Feb.). Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. *Public Administration Review*, Vol: 51; pp. 4-14.
7. Yeager, Samuel (1990). Trends in Teaching Public Administration: A View from the Proceedings of the National Conferences on Teaching Public Administration. *International Journal of Public Administration*, Vol: 13. pp. 279-303.
8. Auth, Mary (1990). Survey Report: The International Practices of Graduate *tional Journal of Public Administration*, vol: 13. pp. 235-255.
9. Universidad de Colima, México (1992). *Facultad de Contabilidad y Administración: Programa Analítico*.
10. Universidad de Guadalajara (1991). *Licenciatura en Administración Pública: Boletín Informativo*.
11. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (1992). *Escuela de Graduados en Administración: Boletín Informativo*.
12. Carnegie Mellon University (1992). School of Urban and Public Affairs: *Graduate Program in Management and Public Policy*. pp. 13-26.
13. Manpower Services Commission (1987). *The Making of Managers. A Reporte on Management Education, Training, and Development in the U. S. A., West Germany, France and Japon*. pp. 3-25. London: MSC.
14. Barry, Tom (1992). *México: A Country Guide*. pp. 239-242. New Mexico: Resource Centre.
15. French, W. and Bell, C. (1973). *Organization Development*, p. 15, Prentice Hall.