

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

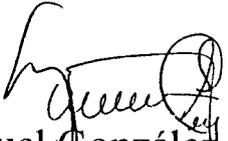
**LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MUNICIPAL
LA PROFESIONALIZACIÓN
Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

David Eleuterio Hernández Vera

Matrícula: 95328520


Miguel González Madrid
ASESOR


Valeriano Ramírez
LECTOR

México, Iztapalapa, D.F.,
TRIMESTRE 99-O

INDICE

INTRODUCCIÓN.

Capítulo 1.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

- 1.1 La problemática de la administración pública municipal.
- 1.2 La modernización y la problemática de los recursos humanos.
- 1.3 Los recursos humanos en la integración y organización del gobierno municipal.
- 1.4 Recursos humanos, modernización y administración pública municipal.
- 1.5 Modernización y eficiencia de la administración pública municipal.
- 1.6 Conclusiones.

Capítulo 2.

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL.

- 2.1 Globalización y desarrollo local.
- 2.2 La reforma municipal: (a) Reforma del Estado, (b) Artículo 115.
- 2.3 El papel de la administración pública municipal en el nuevo marco jurídico.
- 2.4 Conclusiones.

Capítulo 3.

MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

- 3.1 El servicio civil de carrera y la problemática de la administración municipal.
- 3.2 El servicio civil de carrera como innovación a la gestión pública municipal.
- 3.3 La instrumentación del servicio civil de carrera.
- 3.4 El servicio civil de carrera: en torno a la diversidad de conceptos y funciones.
- 3.5 Servicio civil de carrera y reclutamiento de personal.
- 3.6 Conclusiones.

Capítulo 4.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

- 4.1 Modelos para modernizar la administración pública municipal.
- 4.2 La profesionalización de los recursos humanos de la administración municipal.
- 4.3 La profesionalización como modelo de modernización.
- 4.4 Profesionalización y especialización de los administradores.
- 4.5 Formación de recursos humanos y preparación académica.
- 4.6 Conclusiones.

CONCLUSIONES GENERALES.

ANEXOS.

REFERENCIAS CONSULTADAS.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analiza el proceso de modernización de la administración pública municipal, específicamente de los elementos principales que se utilizan para modernizar el sector de los recursos humanos de la administración pública municipal.

La investigación llevada a cabo se fincó en la necesidad de mostrar la importancia que tiene el sector humano en las administraciones públicas municipales dentro del proceso de modernización de los municipios. Para ello se partió de la hipótesis general de que la problemática de los recursos humanos repercute en el proceso de desarrollo de los municipios.

Las principales limitaciones que muestra el trabajo radican en que su aportación es meramente teórica, ya que deja de lado el análisis de casos específicos de los municipios, sin embargo, con algunas referencias a la literatura de la modernización en los recursos humanos de la administración pública municipal se pretende aportar un marco teórico más amplio sobre la modernización de los recursos humanos, no sólo en la administración pública municipal, que considero es la más arcaica, sino de la administración pública en los distintos niveles de gobierno.

Con este trabajo se pretende dar pauta a una investigación más profunda sobre la modernización del sector humano de la administración, con un número amplio de variables reales, en algunos casos de administraciones municipales. Pese a que la investigación puede considerarse pasiva, ya que no propone métodos o sistemas para la mejor modernización de la administración, se quiere dejar claro la importancia que tiene la pronta modernización de uno de elementos más importantes para el desarrollo local y nacional: el elemento humano, sin el cual no se puede concebir una modernización integral de los municipios y, por lo tanto, el propio desarrollo nacional.

En este trabajo se analiza específicamente el proceso de modernización de la administración pública municipal, debido a la importancia que recobra el municipio mexicano como célula básica de la organización política del estado

mexicano, a partir de la reforma política de 1983. A su vez, se dejan de lado otras cuestiones sobre la problemática municipal, no por considerarlas insignificantes, sino por contingencias temporales, No con ello se pretende sobrevalorar el papel de los recursos humanos en el proceso de modernización municipal. Lo que se pretende es mostrar qué tan importante sería comenzar a modernizar los municipios, y en particular la administración pública, iniciando por un sector esencial: el de los recursos humanos.

En el primer capítulo se plantea el marco teórico, definiendo los principales conceptos que se utilizan a lo largo del trabajo, así como los lineamientos básicos con los que guiamos nuestro enfoque. Al definir nuestro objetivo en la breve introducción, se parte del hecho (constatable) de que los recursos humanos en el mayor número de casos municipales son un elemento con muchas carencias, deficiencias e ineficiencias, y por lo tanto requieren de una pronta modernización. Se define la problemática en recursos humanos, relacionando el bajo nivel de profesionalización y la falta de elementos técnicos y operativos de esos recursos en la administración pública, con la eficiencia y eficacia de la administración que puede verse con el mayor o menor desarrollo de los municipios.

En este trabajo se deja de lado la problemática de los municipios en otros aspectos. Nos centramos sólo en el sector de los recursos humanos y se define a la modernización en torno a la aplicación de los elementos principales para el sector de los recursos humanos.

En el segundo capítulo se muestra la importancia que recobra el municipio al dejar al descubierto sus distintas problemáticas, lo que lleva a plantear la necesidad de diseñar e implementar programas de modernización municipal que permitan a las autoridades municipales realizar el papel tan importante que les ha sido encomendado en el proceso de desarrollo nacional. La dinámica nacional, con los procesos de activación del federalismo y la descentralización, implica a su vez la necesidad de modernizar el sector de los recursos humanos de la administración pública municipal, lo que

permitiría superar una de las carencias que han impedido el desarrollo municipal y cumplir con las demandas de la sociedad en los municipios.

En el tercer capítulo se hace un análisis somero de las herramientas principales que se emplearían para modernizar el sector de los recursos humanos de la administración pública municipal. Una de esas herramientas se llama *servicio civil de carrera*. Se estudia su funcionamiento y sus características principales, buscando con ello dejar al descubierto las carencias de este sistema que si bien no resuelve todas las problemáticas de la administración pública, sí le da a ésta una composición con mejores elementos para cumplir con la tarea asignada constitucionalmente a los municipios, la que se fortalece mediante los procesos de descentralización y federalismo.

En el último capítulo se analiza lo que se ha dado en llamar la *profesionalización de la administración pública*. Se comparan aquí distintas concepciones. Lo que se pretende con esto es tener una idea de lo que sería el programa de profesionalización de la administración pública municipal, y entender la manera como puede contribuir al proceso de modernización de la misma. A su vez, se analiza la profesionalización como un modelo que permitiría superar las carencias en recursos humanos con los que cuentan las administraciones municipales.

De esa manera se pretende saber en qué medida los programas de profesionalización y de servicio civil de carrera de la administración pública municipal, que han sido caracterizados de diferente manera, pueden dar pauta al proceso que se denomina *modernización municipal*. Si no se puede modernizar las estructuras, no se podría lograr un desarrollo integral de los espacios locales. El ser humano crea y genera las máquinas que mueven el mundo; si el ser humano no trabaja para modificar su entorno, su entorno se modificará circunstancialmente; si el ser humano no se prepara para transformar su espacio vital de manera adecuada, nunca podrá obtener los resultados deseados.

CAPITULO 1

**LA PROBLEMÁTICA DE LOS RECURSOS HUMANOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

*En este capítulo se expone el marco teórico que se utilizara a lo largo del trabajo, comenzando con el concepto de **recursos humanos** que se aplica en los estudios de administración, para posteriormente vincularlo con la problemática de la administración pública municipal en ese sector de recursos.*

Tratamos también de justificar la problemática de los recursos humanos, mediante los conceptos de eficacia y eficiencia, que en gran medida se relacionan con las carencias en recursos humanos en las administraciones públicas municipales.

Se plantea cómo surge la necesidad de resolver la problemática en los recursos humanos de la administración pública, para lograr una integral modernización de los municipios como espacios locales en pleno desarrollo.

1.1 La problemática de la administración pública municipal

Nos encontramos frente a una problemática que impide que el gobierno mexicano logre ofrecer a los ciudadanos una mejor calidad de vida; en este caso se ha tratado de identificar la problemática en el sector de “los recursos humanos”, específicamente en el elemento físico de la administración pública. El proceso de identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas, de las causas que las generan, son elementos centrales para lograr avanzar en el proceso de modernización de la administración pública.

Parecería fácil poder determinar un sin fin de limitaciones y deficiencias que enfrenta la administración pública; para ello se tendría que analizar a fondo cada una de las variables que influyen en la gestión pública y determinar el grado de repercusión o influencia que éstas tienen en el desempeño de la gestión pública.

Estudios que se hicieron a inicios de la presente década coinciden en plantear que la problemática de la administración pública se centra principalmente en los recursos humanos, María del Pilar Consuelo Ferreyra,

en su artículo “La profesionalización y la carrera administrativa municipal en el Estado de México”, considera que existe una problemática en la administración pública municipal, con relación a que el gran número de servidores públicos que existen en los municipios cuentan con un bajo nivel de profesionalización, es decir, considera que la función de la administración pública municipal enfrenta un problema en materia de recursos humanos (Ferreya, 1993: p.15).

Identificar la problemática de la administración pública implica conocer más a fondo cuáles son las áreas que afectan principalmente su desempeño, “al asumir su cargo los funcionarios municipales se encuentran con grandes limitaciones; una de las principales es la carencia de orientación e instrucción administrativa, y es con la práctica a lo largo de tres años cuando empiezan a definir su actuación, y vuelven a dejar la administración a nuevos elementos con similares características, que se enfrentan a una problemática similar” (Montaño, 1990: p. 5). Esta problemática si bien se refleja con mayor intensidad en los niveles de la administración pública municipal, no exenta a los niveles estatales y federales.

En la práctica de la gestión pública, los administradores públicos se encuentran ante la cuestión de organizar y llevar a cabo un proceso complejo, que va desde la creación de un plan o proyecto hasta su aplicación. Cualquier proyecto debe contar con una buena dirección y adecuados ejecutores, capaces de enfrentar la dinámica de las acciones. Para ello se necesitará de ciertas técnicas y conocimientos, por lo que poner énfasis en reestructurar y organizar a la administración pública, implicaría llevar a cabo en todos los niveles jerárquicos de la administración pública, en todos los niveles del ayuntamiento, una gigantesca tarea.

“En el caso de México desgraciadamente en gran parte de los sectores y niveles de la administración, no existe un cuerpo administrativo apropiado para las tareas y el nuevo rol que le toca cumplir” (Mejía Lira, 1993: 29).

De acuerdo a lo planteado anteriormente, es más que evidente la existencia de una problemática en el sector de los recursos humanos de la

administración pública municipal, por lo cual es necesario buscar posibles soluciones o instrumentos que permitan transformar la arcaica administración pública, encontrar los medios idóneos que lleven a modernizar la administración pública, y de esta forma dar respuesta a la problemática nacional que se ve reflejada en el subdesarrollo y el atraso en el que se encuentra nuestro país.

“La importancia del factor humano en la gestión de cualquier organización es algo evidente que nadie debe poner en tela de juicio. Las decisiones referentes a la selección, la dirección de una carrera profesional, la designación para un puesto o incluso la orientación hacia una formación determinada, son de capital importancia tanto para la institución como para el individuo” (González Valdez, 1996: p. 129).

Para el progreso de los municipios es una prioridad tomar una serie de medidas para superar ciertas deficiencias y carencias en la administración pública, es decir, que le permitan ser un elemento activo en el nuevo proceso de desarrollo no sólo del municipio, sino del país entero.

1.2 La modernización y la problemática de los recursos humanos

En este trabajo no se pretende sobrevalorar la problemática que hemos denominado en recursos humanos de las administraciones públicas, pero se dejara de lado las distintas problemáticas que afectan a las administraciones públicas municipales que también son consecuencias del subdesarrollo en los niveles locales, para dar prioridad al elemento que consideramos principal para el funcionamiento de toda estructura social. Se pretende destacar de cierta forma la importancia de la problemática de los recursos humanos en las administraciones públicas municipales, y con ello la importancia de modernizar los recursos humanos de las administraciones municipales.

“La problemática actual del municipio y las entidades federales no puede limitarse a principios abstractos, sino que se debe relacionar con las necesidades concretas de acción administrativa, como: necesidades de

organización y de reestructuración de los distintos ámbitos gubernamentales, aplicación de sistemas modernos de gestión” (Mejía Lira, 1991: p.8).

Hasta aquí se ha venido hablando de la problemática en los recursos humanos de la administración pública municipal, pero no se ha definido con claridad cuales son los recursos humanos que consideramos esenciales para el funcionamiento de la administración pública municipal. Cuando hablo de recursos humanos, me refiero a la capacidad humana de la administración pública municipal, de acuerdo con Mejía Lira “tanto a la capacidad administrativa y de gestión del equipo en turno en el ayuntamiento y su cuerpo burocrático-operativo, como a las disponibilidades de potenciales humanos en todo sentido” (Mejía Lira, 1993: p. 27)

El atraso de la mayoría de los municipios del país se encuentra en gran medida ligado a la problemática en recursos humanos que atraviesa la administración pública municipal, sin dejar de lado las deficiencias de la administración en otros niveles. Analizando la vida política y administrativa Mauricio Merino Huerta destaca que entre los problemas más importantes de los municipios se encuentra el de la calificación, considerándolo como una deficiencia de capital humano, “los niveles de calificación de la gran mayoría de los recursos humanos disponibles en los ámbitos locales de México son muy precarios” (Merino Huerta, 1996: p. 557).

Es evidente la relación que existe entre la modernización de la administración pública municipal para hacer posible el desarrollo de los espacios locales, y viceversa sin unos administradores capaces, el resto de la estructura municipal no funcionara. Es decir, si se poseen los recursos materiales y el espacio físico adecuado para que el municipio sea parte integral del desarrollo nacional y no se cuenta con los medios humanos adecuados para hacer funcionar este aparato institucional, no se lograría satisfacer eficientemente las necesidades del municipio.

De acuerdo con lo que se ha venido planteando no pretendo sobrevalorar el problema de los recursos humanos, en la problemática municipal, pero si pretendo dejar claro que una administración que cuente con los recursos

humanos suficientemente capacitados, puede ayudar mucho a proyectar el desarrollo sobre los municipios. “Una correcta administración municipal de acuerdo con todas las evidencias disponibles es aquella que cuenta con recursos humanos suficientemente capacitados para a) detectar y organizar la demanda de los ciudadanos, b) gestionar y administrar los recursos financieros efectivamente disponibles; y c) prestar y llevar a cabo proyectos ejecutivos consecuentes con los dos puntos anteriores” (Merino Huerta, 1996: p.561).

1.3 Los recursos humanos en la integración y organización del gobierno municipal

Hasta ahora se ha venido hablando de los recursos humanos de la administración pública municipal; se han definido como la parte operativa y técnica de la administración, el capital humano como también se podría definir, a los elementos que laboran en la gestión pública municipal; pero no se ha mencionado cuales de los recursos humanos de la administración son los que poseen la capacidad o tienen funciones que son de gran relevancia en el buen funcionamiento de la administración pública municipal.

No se puede hablar específicamente de un elemento que sea esencial o base para que funcione el aparato administrativo, porque desde la parte ejecutiva o directiva, hasta la operativa y técnica poseen un alto grado de responsabilidad para el buen funcionamiento, por lo cual los programas que pretenden modernizar la administración pública municipal deben contemplar a todos los recursos humanos de la administración.

“La calidad para gobernar demanda por parte de la administración pública aptitudes demostradas para asegurar el desenvolvimiento óptimo de las energías individuales y sociales” (Uvalle Berrones, 1994: p. 114).

En la integración y organización de gobierno municipal, encontramos no solo problemas de organización y estructuración, sino problemas que van al funcionamiento de los mismos individuos que hacen funcionar las estructuras de la administración municipal. Sin duda los programas de modernización de

la administración deben contemplar que para mejorar las condiciones de los municipios se debe comenzar por reformar las estructuras base de los municipios, a los gobernantes y a los cuerpos operativos (burocracia).

Los órganos de gobierno municipal encabezados por el ayuntamiento, pueden ser considerados como la parte directiva o ejecutiva de la administración, poseen la función colegiada de gobierno, deliberan en torno a propuestas o problemas municipales y decidir o acordar en sentido resolutorio (González Madrid, inédito), sin duda una de las partes más importantes en la estructura de la administración pública municipal, y de gran responsabilidad en el proceso de desarrollo. La modernización de esta parte de la administración municipal resulta ser una cuestión compleja, ya que los órganos de gobierno municipales son electos popularmente, por lo que el pueblo puede seleccionar los recursos humanos directivos de la administración sin que estos posean las cualidades exigidas por el proceso de modernización municipal.

La modernización de la administración pública municipal debe buscar potenciar las cualidades ejecutivas y operativas de toda la administración municipal, desde el ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, hasta las instancias auxiliares administrativas. Debe incluir programas que potencien las capacidades físicas de los presidentes municipales, síndicos, regidores, en sus distintas organizaciones.

Lo que los programas de modernización municipal y específicamente de los recursos humanos deben buscar es los medios idóneos para contribuir a formar elementos humanos capacitados, que pese a que sean electos popularmente, se puede, mediante ciertos sistemas (Profesionalización), potenciar sus capacidades de gestión y administración.

“El proceso de cambio y transformación nacional e internacional, hacen de la capacitación y actualización del personal de todos los niveles de la administración, una necesidad. Sin embargo, es frecuente observar la renuencia de los altos funcionarios a tomar este tipo de cursos por considerar que tienen la preparación para desempeñar sus funciones con calidad y

oportunidad, por creer que tomarlos los degradaría, revelaría sus deficiencias en ciertas áreas de su cargo. En efecto, es posible que algunos funcionarios de alto nivel tengan una sólida formación profesional, pero sin duda la rapidez y complejidad del cambio, hacen que relativamente pronto sus conocimientos sean obsoletos, por lo que deben actualizarse constantemente” (González Valdez, 1996: p.131, “La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México).

“El objetivo de cambio en la estructura se vincula con las características de los miembros de la organización, específicamente de los aspectos humanos, psicológicos y sociales; en este sentido un enfoque predictivo multidimensional tiene como uno de sus paradigmas centrales la integración continua de las características socio-psicológicas de los miembros en los elementos más racionales del sistema” (Velasco Monroy, 1993: p. 56).

1.4 Recursos humanos, modernización y administración pública municipal

La modernización de la administración pública tiene como finalidad iniciar el proceso de desarrollo en los espacios locales, lo que se pretende con ello es buscar que las administraciones locales mediante su función y gestión, ser elemento centrales del proceso de desarrollo. “Gobierno y administración deben ser capaces de asegurar las indispensables misiones de garantes de los valores democráticos, de incorruptibles defensores del interés general, de promotores del cambio social y del progreso económico, dentro de imprescindibles condiciones de equidad” (González Valdez, p.128).

La relación existente entre la necesidad de modernización y el desarrollo de los espacios locales, debe ser definido en una forma integral, “en primer término y concerniente al ámbito económico, las administraciones municipales deberán establecer y ser corresponsables de la dinámica de desarrollo; entendido éste no sólo como crecimiento del producto, sino como mejora material general de todos y cada uno de los administrados” (Mejía

Lira, 1991: p. 9). La actuación de las autoridades municipales en el proceso de desarrollo se dará con relación a las capacidades propias de los administradores de desempeñar de forma adecuada las actividades que impone el municipio. “Para circunscribir esta amplitud de su actuación, establecemos, o deben establecerse, clasificaciones diversas. No obstante, lo importante es conceptualizar claramente las actividades sustantivas. En nuestro caso, creemos que deben dividirse actividades o servicios de: a) promoción y desarrollo económico, b) asistencia social, c) desarrollo cultural y d) relaciones comunitarias” (Mejía Lira, 1993: p. 20).

La modernización de la administración resulta ser un fenómeno de arrastre a la necesidad de desarrollo en los espacios locales, “el estilo sistemático de las causas reales públicas que aquejan a una sociedad debe de iniciar con un análisis de la lógica de modernización del Estado, en el sentido de garantizar la racionalidad (funcionalidad) frente a los nuevos paradigmas técnicos, políticos-ideológicos y sociales”. (Arias Valdés, 1993: p.32).

La importancia de los recursos humanos capaces en la administración pública municipal radica en las aportaciones que realicen mediante la planeación y la buena ejecución de políticas eficientes, para el desarrollo. La administración pública cuenta con un sin fin de funciones, cada una de ellas encaminadas a resolver las problemáticas de la sociedad, y satisfacer las necesidades que imponga el proceso de desarrollo, la actividad de gestionar conlleva a la resolución de problemas y la eficiente tarea de proveer a la comunidad de los medios necesarios para el desarrollo integral.

“Armonizar el Estado socialmente necesario con las capacidades de los individuos, es el gran reto que la administración pública tiene. Generar los productos y servicios públicos que la vida común demanda, reclama por parte de la administración pública que su actividad sea un medio del quehacer social, no un obstáculo para que las organizaciones públicas detengan su desarrollo” (Uvalle Berrones, 1994: p. 114)

El buen funcionamiento de la administración pública puede definirse por un sin fin de variables, todas ellas englobadas en el proceso de desarrollo,

quizás un proceso de desarrollo gradual o tan solo que responda a las expectativas que impone la sociedad. El gobierno municipal por medio de su organización administrativa tiene que responder a las condiciones exigidas por la sociedad, que fue quien lo eligió y a quien otorgo las capacidades para hacerlo.

1.5 Modernización: eficiencia de la administración pública municipal

Las líneas que debe seguir la administración municipal para cumplir la función encomendada por el contexto actual, se desenvuelven en los principios de eficacia y eficiencia. “Así pues la eficacia administrativa es esencial para garantizar el cabal cumplimiento de las tareas que al municipio le ha asignado la Constitución mexicana; el bienestar de la comunidad depende en gran medida de ello” (González Valdez, p.131).

La relación que existe entre la eficacia, eficiencia y un desarrollo gradual en los municipios se da en forma lógica, de manera que una cosa implica la otra. La forma ideal de comprender esta relación la podemos simplificar técnicamente en un concepto amplio de gobernabilidad; para entender el concepto de gobernabilidad podemos utilizar a su vez la definición de ingobernabilidad, en este caso en específico la gobernabilidad la podemos utilizar análogamente al concepto de capacidad administrativa: para las condiciones actuales en el proceso de modernización de la administración pública “el cambio y permanencia permiten destacar la gobernabilidad y su opuesto que es la ingobernabilidad, una y otra son el resultado de capacidades para conducir y alcanzar objetivos propuestos (gobernabilidad) y cómo el incumplimiento de ellos puede provocar la existencia de males públicos (ingobernabilidad) como la pobreza, el desempleo, la marginación, insalubridad, ya que de no ser abordados con eficacia institucional de la sociedad (Uvalle Berrones, 1994: pp. 58-59). De esta forma podemos encontrar muchas variables para poder definir la relación entre eficacia y

eficiencia de la administración pública municipal y el desarrollo de los municipios.

La racionalidad como conocimientos específicos basados en técnicas propias de la racionalidad administrativa y la eficiencia representada por el desarrollo, la gestión pública debe ser el medio fundamental para poder alcanzar objetivos planeados para el proceso de desarrollo local. La función del gobierno por medio de nuevas técnicas o tecnologías de gestión (práctica e intelecto) pueden generar nuevas condiciones para los espacios locales en el proceso de desarrollo integral de la nación.

Los procesos actuales impusieron a las administraciones municipales las condiciones adecuadas para ser estos los promotores del desarrollo, esto a llevado a exigir de las administraciones capacidades que sigan las líneas de eficacia y eficiencia, “el margen de actuación de las administraciones municipales es bastante amplio y representa todo un desafío. Desafío que se debe afrontar con los elementos más idóneos y con una orientación social, mediante una tecnología administrativa eficaz y eficiente para satisfacer las actividades esenciales de las dimensiones que señalamos” (Mejía Lira, 1991: p. 10) Hasta aquí nos podemos dar cuenta de que los mismos procesos han llevado a que el estado tenga que tomar en cuenta los cambios necesarios en la formación de recursos humanos: administración y los administradores se encuentran en un estado en el que no pueden enfrentar los retos que se imponen por lo cual se debe realizar un cambio profundo en ellos; los programas de profesionalización y el servicio civil de carrera tendrán en el contexto mexicano el papel de modernizar a los administradores públicos municipales “la formación de recursos humanos deberá entregarnos a personas que tengan un sentido de excelencia, de productividad, de eficacia, de calidad total. Finalmente administradores públicos con capacidad de liderazgo porque es factible que serán conductores de organizaciones numerosas” (Pichardo Pagaza, 1993: p. 29).

Lo que se exige de la administración es eficiencia misma que permita a los espacios locales ser participes del desarrollo; eficiencia que puede ser

englobada en distintas variables de desarrollo; “así en el análisis de la factibilidad y de la posibilidad técnica, la evaluación de las pláticas orientadas a la elevación y mejoramiento de la productividad y la calidad en el sector público considera como criterio esencial al de la eficiencia; mismo que ha sido re-conceptualizado en razón de su aplicación a la productividad del sector público” (Velasco Monroy, 1993: p. 52).

Por último la modernización en el sector de los recursos humanos de la administración pública municipal es una necesidad inevitable, la problemática (deficiencias) ha sido más que identificada y aceptada por los propios administradores, el siguiente paso será resolver el problema; la modernización de los municipios iniciada con las reformas de 1983 llevo a que el mismo estado se preste para ser parte integral de este proceso, ya que si una institución se moderniza y el elemento humano no lo hace en forma paralela, la modernización resultara ser un fracaso.

1.6 Conclusiones

El interés por transformar el funcionamiento de la administración pública en todos los niveles de gobierno para lograr hacerla más eficaz y eficiente en el proceso de desarrollo, surge como una necesidad originada por la infinidad de problemas que se encuentran en gran medida relacionados con las políticas y decisiones que se generan desde los distintos niveles del estado, y específicamente en el sector de los recursos humanos del estado, es decir los miembros de la administración pública.

Existe una diversidad de problemas que afectan al país. En este capítulo se ha venido analizando la problemática de los municipios, específicamente en los recursos humanos de la administración pública municipal; los problemas de ineficacia e ineficiencia en la administración pública municipal repercuten en gran medida en la situación socioeconómica y política en la que se

encuentra el país, lo que ha llevado a replantear la organización y el funcionamiento de la administración pública.

La necesidad de tener una administración eficaz en el proceso de desarrollo conlleva a que se busquen distintos procedimientos para alcanzar el óptimo de una administración, por lo tanto, deberán mantener e impulsar programas permanentes de mejoramiento de sus métodos y procedimientos de trabajo, de calificación de sus recursos humanos; que permitan potenciar las capacidades de gestión de los mismos, y de esta forma contribuir a la modernización de la administración pública.

Es evidente que los problemas de subdesarrollo y atraso en los que se encuentran la mayoría de municipios en el país no solo se deben a la mala gestión de los administradores públicos; pero si gran parte de la responsabilidad de solucionar los problemas del municipio y contribuir al cumplimiento de las demandas que imponen las sociedades municipales corresponde a las autoridades; mismas que por cuestiones, como la falta de recursos, cuestiones de organización política y con mayor medida por falta de capacidades humanas, dejan de hacer la tarea para la cual fueron nombrados como administradores.

CAPITULO 2

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL

El municipio, como eje del desarrollo nacional, comienza a tener el reconocimiento que había sido negado durante gran parte de la historia de México, es decir se considera que es prioritario el desarrollo local, como punto de partida para el desarrollo estatal y federal.

La importancia del municipio como punto focal para el desarrollo nacional en el contexto actual, tiene su fundamento en distintos procesos socioeconómicos y políticos que se han venido gestando tanto a nivel nacional como a nivel mundial, y podría considerarse que la interacción de fenómenos sociales, económicos y políticos ha tenido gran influencia en el reconocimiento de la importancia de los municipios y con ello de las administraciones municipales, como actores fundamentales en el proceso de desarrollo nacional y mundial.

2.1 Globalización y desarrollo local

El concepto de desarrollo se encuentra ligado fuertemente al proceso económico. Debido a esto, los procesos políticos se han encontrado ligados a distintos modelos económicos que han servido como fundamento para sus políticas. No se puede hablar en qué medida el ámbito político depende del político o viceversa, pero sí se puede hablar de la mutua dependencia que existe entre ambos. Menciono lo anterior porque un elemento fundamental para el reconocimiento de la importancia local (municipal), ha sido la globalización o mundialización, que parte principalmente de premisas económicas y que posteriormente desemboca en el ámbito político, social y cultural. “Estas fuerzas que se traducen en la democratización, el movimiento hacia la apertura y la libertad comercial, la globalización y regionalización económica, la introducción del ordenador como pilar para el desarrollo científico y tecnológico, la electronización monetaria, la transición en los

roles que asumen los Estados contemporáneos y la diversificación y complejidad en las sociedades, son la expresión más nítida de un ciclo histórico en transición, el de la modernidad-postmodernidad, y de un nuevo contexto y proceso de la modernización” (Arias Valdés, 1993: p. 31).

En este caso rescatamos la importancia que la globalización o la mundialización tiene sobre los procesos políticos en el espacio municipal. “La búsqueda de un sector político más eficiente se gesta en la necesidad de responder al nuevo contexto de internacionalización de la economía; de este contexto emergen nuevos requerimientos de infraestructura, económica, organizacional y social” (Velasco Monroy, 1993: p. 52).

Como señala el Director del Grupo de Consultores Municipales de México, Iván Molina, “la mundialización genera en cada región condiciones de ingobernabilidad al relegar la lucha contra la pobreza, la desigualdad, y el desempleo, entre otros retos estratégicos, de ahí que sea necesario rescatar aquellas condiciones que permitan la gobernabilidad y la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas al tiempo que se reforma el Estado local” (Molina, 1997: p.929). Cabe mencionar que el proceso de globalización que inmiscuye principalmente el fenómeno económico (mercado mundial, producción), tiende a inmiscuirse directamente con las autoridades locales al considerarlos como elementos esenciales en la solución de los problemas sociales y del proceso económico a nivel mundial. En este caso se considera que los administradores municipales, deben ser actores que mediante la política local propondrán soluciones a los problemas socioeconómicos que favorecerán al desarrollo económico.

La importancia del fenómeno de la globalización, al reconocer a los municipios como ejes del desarrollo económico, no necesariamente apunta a las grandes empresas, sino también a la sociedad en general, lo que origina reconocer y exigir funcionarios públicos (administradores municipales) capaces y eficientes para dirigir las políticas locales en pro del desarrollo.

Hasta ahora se ha tratado de plantear cómo el fenómeno de la globalización ha exigido a los distintos sistemas políticos del mundo

incorporar distintos elementos que permitan, mediante políticas públicas eficaces, lograr condiciones económicas políticas, sociales y culturales, que den pauta al desarrollo y con ello a la inserción al ámbito mundial. “El ímpetu de las fracciones empresariales emergentes en los nuevos espacios locales, obliga a impulsar un nuevo estado y gobierno local que responda a las necesidades de la nueva dinámica económica de la internacionalización” (Molina, 1997: 941). La situación socioeconómica y política lleva a exigir a las autoridades federales, que han sido las rectoras de la política nacional, que se busquen nuevos elementos que ayuden a solucionar las problemáticas que gestan en todos los niveles de organización política.

2.2 *La Reforma municipal.*

γ Reforma municipal y Reforma del Estado.

En el contexto actual, se plantea la necesidad de reformar al municipio y con ello gran parte del sistema político. Esta reforma parte desde las estructuras, los modelos políticos, hasta el papel de los actores políticos. En México se reflejaría principalmente con la descentralización, la activación del nuevo federalismo y la reforma municipal. Esta serie de reformas repercuten directamente en la nueva configuración del orden político, teniendo una fuerte incidencia en la consolidación de los espacios locales (municipales) y tiene la intención de favorecer al desarrollo nacional.

Para Iván Molina “ la reforma del estado municipal descansa en la concepción del buen gobierno” (Molina, 1997: 941). En la actualidad se comienza a resaltar el papel de la administración municipal, más específicamente del ayuntamiento, como un elemento determinante en el nuevo orden político; el ayuntamiento cobra importancia como elemento físico, que toma el papel activo al ser el promotor principal del desarrollo en los municipios.

Condiciones socioeconómicas y políticas del contexto actual llevaron a considerar al municipio bajo el análisis minucioso de sus instituciones, sus elementos y su funcionamiento. La exigencia actual a las autoridades e instituciones de los municipios provocó que se iniciara una serie de estudios, principalmente en los aspectos jurídicos y posteriormente en el aspecto político y económico. Con esto se trataba de encontrar las principales deficiencias en los municipios, para más tarde llevar a cabo distintas prácticas que permitieran al municipio ser el promotor del desarrollo municipal y nacional.

“La reforma del Estado es planteada en términos de un proyecto político modernizador que alienta las posibilidades, por una parte, de nuevas formas de intermediación política y de contar, por la otra, con mayor capacidad para direccionar el cambio de una sociedad que demanda más y mejores servicios y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, se trata de una coparticipación de la sociedad en la gestión de lo público, y el Estado se erige en organizador social” (Velasco Monroy, 1997: p. 52).

La necesidad de la reforma municipal originó que distintos estudiosos de los municipios optaran por llevar a cabo una revisión de la situación jurídica de los municipios. Para ello se debía analizar la ley suprema, es decir la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se encuentra el marco legal de los municipios en México en su artículo 115 constitucional.

En el caso de México, la necesidad de la reforma municipal se atribuye a distintas causas del contexto actual, como podrían ser la globalización, la crisis socioeconómica y política que se gestaban a nivel nacional, la irresponsabilidad e ingobernabilidad que ocasionaba el centralismo, la ineficiencia del federalismo, la tendencia a la modernización, principalmente, por lo cual se llevo a cabo en 1983, la reforma al artículo 115 constitucional, en donde se crearía el nuevo marco normativo en el que se regularían las funciones municipales; esta reforma constitucional tendría un efecto directo

sobre el perfil de los ayuntamientos en el nuevo contexto de federalismo y descentralización.

Mediante la reforma del artículo 115 constitucional se analiza principalmente la medida en que el marco constitucional permitía a los ayuntamientos ser los promotores del desarrollo, como era exigido por las condiciones actuales. La institución municipal debía ser respaldada por la constitución política mexicana, para crear las condiciones adecuadas para el desarrollo regional. Tonatiuh Guillén López, Profesor e investigador de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, planteaba “ que la evaluación del marco legal del municipio en México, permitía presuponer que los factores incidentes sobre la dinámica municipal.- como las variables del desarrollo regional, se encuentran regulados, incorporados o excluidos de los ayuntamientos precisamente por el marco jurídico” (Guillén López, 1996: 97-96). En este plano se comienza a visualizar, la importancia del marco jurídico en la consolidación del municipio, así como también cobra importancia el papel de los ayuntamientos, como el elemento en el que se encuentran la capacidad física, para estimular el desarrollo económico de las entidades locales.

En el caso mexicano el municipio, como promotor del desarrollo, debía ser consolidado partiendo del plano jurídico, lo que se daría con la reforma constitucional del artículo 115 constitucional en 1983. Constitucionalmente se considera al municipio como un elemento básico en el desarrollo nacional. Esta idea sería argumentada por distintos estudiosos de los municipios. Julián Salazar Medina, asesor del director general de la Comisión Federal de Electricidad, planteaba que “en 1983 cuando el congreso de la unión reformó el artículo 115 de nuestra constitución, se manifestó en diversos medios que esta acción era una forma de hacer justicia a la célula básica de nuestra democracia, célula que había estado marginada del proceso de desarrollo político, económico y social del país” (Salazar Medina, 1996: p.229). De ésta forma se seguían las pautas para hacer del municipio mexicano el gestor del desarrollo, que si bien la constitución no negaba , había permanecido pasiva

debido al centralismo que imperaba fuertemente en el país hasta antes de 1983, por lo que se da un gran paso al reconocer no sólo formalmente la autonomía del municipio, sino reconociendo al poder local, como un elemento importante para enfrentar las problemáticas de las crisis nacionales.

Manuel González Oropeza, Doctor en Derecho por la UNAM y maestro en Ciencia Política por la Universidad de California, considera que “la grandilocuencia que ha rodeado al municipio mexicano no ha correspondido a su desarrollo cabal como institución jurídica, ni fundamento político del Estado mexicano” (González Oropeza, 1996: p. 237). Podría atribuirse el carácter pasivo que tenía el municipio mexicano hasta antes de 1983, a características particulares del sistema político mexicano (Presidencialismo, Federalismo formal, Centralismo) las que no reconocían al espacio local, ni a las autoridades locales, como ejes del desarrollo local y nacional.

La reforma municipal, si bien fortaleció al municipio y lo reconoció como elemento central en los procesos socioeconómicos y políticos del país, también dejó al descubierto muchas deficiencias en las instituciones y en el funcionamiento de los municipios mexicanos.

Las modificaciones al artículo 115 constitucional en 1983 otorgó al municipio mexicano capacidades jurídicas, que le permitirían realmente ser el promotor del desarrollo, aumentando su margen de acción y su injerencia en el desarrollo local.

Las debilidades del municipio debían ser resueltas, iniciando por el análisis de su situación jurídica, para iniciar la construcción de un municipio fuerte que pudiera representar el papel que exigía el contexto actual (reconocer polos locales, como centros de desarrollo). Si bien la construcción de municipios fuertes gestores del desarrollo nacional ha tenido evolución a lo largo de la faceta histórica de constitucional desde 1917, año en el que se asienta el marco legal del municipio en el artículo 115, posteriormente atravesaría distintas reformas, pero es hasta 1983 que se lleva a cabo una reforma de mayor extensión, permitiéndole avanzar en su formación como una entidad autónoma, delimitando espacios de acción a las autoridades estatales

y federales, y asignándole al municipio recursos y funciones específicas. De esta forma, la necesidad de fortalecer al municipio se hizo patente en el mismo campo jurídico, otorgando al municipio capacidades que llevarían consigo muchas responsabilidades a los ayuntamientos municipales, frente a la sociedad mexicana.

γ Reforma del 115 constitucional.

La reforma del artículo 115 constitucional, en 1983, en relación con la autonomía del municipio mexicano, descansa en el supuesto de la necesidad de fortalecerlo. La intención de encontrar en los polos locales puntos de desarrollo, llevó a fortalecer principalmente a las instituciones municipales, que anteriormente habían sido relegadas de las decisiones principales, relacionadas con el desarrollo, y que eran tomadas por autoridades federales.

Puede decirse que un elemento que hacía dependiente a las autoridades municipales del gobierno federal, era la dependencia financiera, que muchas veces representaba una problemática para los municipios, como producto de la ineficiencia de las autoridades centrales, que desconocían la situación de los municipios. Iván Molina considera que “la crisis fiscal trae consigo la necesidad de un estado municipal con autonomía relativa, eficiente, reformado, apoyado en nuevas alianzas y legítimo por su elección y sus actos” (Molina, 1997: p. 942). Como se menciona anteriormente, las deficiencias en la administración federal dan pauta a la lógica de la descentralización, lo que conlleva a otorgar atribuciones fiscales a las administraciones municipales, requiriendo para ello que los ayuntamientos cuenten con elementos cuya preparación profesional les permitan desempeñar eficientemente funciones que, hasta antes de la reforma municipal de 1983, eran realizadas por autoridades de los niveles federales y estatales.

La descentralización de las actividades financieras es un ejemplo de la situación que precedía e impulsaba las reformas constitucionales, que

pretendían dar pauta a la autonomía municipal. Como lo manifiesta Tonatiuh Guillén López, “ el artículo 115 constitucional sentó las bases jurídicas que permitieron a los ayuntamientos urbanos de gran escala reaccionar apropiadamente a las posibilidades abiertas por el proceso de descentralización de facto” (Guillén López, 1996: pp. 103-104). Aquí se manifiesta cómo la reforma constitucional al artículo 115 constitucional en 1983 dio pauta al fenómeno de la descentralización en México, pero a su vez también se manifestó que las condiciones socioeconómicas y políticas incidirían en que realmente se gestara la descentralización. La importancia de un ayuntamiento con capacidades para poder hacer funcional la descentralización, descubre la necesidad de un ayuntamiento nuevo, preparado profesionalmente y orientado a lograr los objetivos principales de estas reformas, resumidos en el desarrollo municipal. La capacidad administrativa y las bases organizacionales de los ayuntamientos serían puestas a prueba por medio de la descentralización, que exigiría y daría bases para conformar el moderno perfil de los ayuntamientos.

La situación actual de los municipios es un producto de la reforma de 1983, que dio pauta a la activación del federalismo, y que paralelamente a la descentralización se ha venido gestando como una necesidad para lograr el desarrollo municipal, que a su vez pueda impulsar el desarrollo nacional. “El nuevo federalismo mexicano debe reposar en un estado municipal eficiente y apoyado en la voluntad social como gestora pública de la administración” (Molina, 1997: p. 942). Como se ha venido apuntando, son distintos fenómenos los que originan que se deposité una gran responsabilidad en los municipios, y a su vez lleven a tomar en cuenta el papel del elemento humano de los ayuntamientos, que incidiría directamente en el desarrollo municipal y a su vez en el desarrollo nacional.

2.3 *El papel de la administración pública municipal y el nuevo marco Jurídico.*

El nuevo federalismo y la descentralización política, impulsada en el plano jurídico, han permitido al municipio ser el promotor del desarrollo. Sin embargo, el nuevo municipio se ha encontrado frente a nuevas problemáticas que limitan las posibilidades de que sea el impulsor del desarrollo. Son distintos los elementos que obstaculizan la función de los municipios, pero los principales se encuentran en los sectores organizacionales e institucionales, en donde se destaca el papel de los servidores públicos, que componen los ayuntamientos.

Para que un municipio logre tomar el papel activo en el desarrollo local y nacional, es necesario atacar las grandes problemáticas, iniciando desde su parte estructural, que sería la administración pública. Pascual Ruiz García, presidente municipal de Ciudad Victoria, señala que “un municipio vigoroso acorde con las expectativas de los tiempos actuales requiere una administración pública accesible, moderna y eficiente, pues tal condición, se ha constituido como un reclamo de la población, un requisito para lograr el incremento necesario de la productividad de la economía y una exigencia del avance democrático que desea México” (Ruiz García, 1996, pp. 516-517). La exigencia de administradores públicos eficaces deja por descubierto la necesidad de profesionalizar a los elementos del ayuntamiento, ya que en gran medida su desempeño en la política local incidirá en el desarrollo municipal.

La capacidad física en los ayuntamientos se encargaría de promover eficientemente los recursos, permitiendo de esta manera la eficiencia económica. Las reformas jurídicas, de 1983 otorgaron mayores atribuciones, competencias y responsabilidades al municipio, teniendo como objetivo que éste fuese el gestor del desarrollo, en concordancia con las necesidades locales. “Por otro lado, era necesario llevar a cabo reformas a nivel interno del municipio que permitieran crear un ayuntamiento eficiente, moderno, capaz de administrar mayores recursos e inducir el desarrollo” (Molina, 1997:

p. 942) dejando claro que el ayuntamiento mexicano requería de cambios internos, principalmente en relación con el servicio civil de carrera, que permitiría a los elementos del Ayuntamiento tener el reconocimiento profesional para poder hacer posible el desarrollo en los municipios.

Es claro que el marco legal había puesto las condiciones adecuadas para otorgar a los municipios la capacidad de ser los promotores del desarrollo. La reforma en el marco legal había sentado las condiciones jurídicas y legales, para hacer del municipio la instancia generadora del desarrollo; sin embargo, hacía falta una reforma interna en los municipios y más específicamente en las instituciones, como lo era el ayuntamiento.

El gobierno municipal ahora tiene un orden de grandes dimensiones y funciones, que dispone de más recursos que los que tenía hasta antes de la reforma al artículo 115 constitucional, por lo cual se puede entender que cuenta con una mayor capacidad para responder a las problemáticas municipales.

Se puede hablar de que actualmente en los ayuntamientos, se cuenta con una mayor cantidad de funciones, por lo cual es más compleja su organización. Los ayuntamientos han crecido funcionalmente, lo que ha exigido que aumenten sus elementos físicos (mayor cantidad de servidores públicos en los ayuntamientos y en otras instancias de municipio).

La complejidad operativa y funcional en las administraciones públicas municipales conlleva a modificar el papel y las condiciones del elemento físico, es decir de los administradores públicos. Como menciona Tonatiuh Guillén, “ahora tenemos las imágenes de organizaciones públicas de creciente complejidad, que obligadamente suponen mayor especialización y profesionalización de sus cuadros directivos y operativo, en la misma medida que se especializan y modernizan sus funciones” (Guillén López, 1996: p.99). Resulta importante considerar que el nivel de preparación de los servidores públicos municipales incidirá en el desempeño que tengan en su función y se verá reflejado en cierta medida en el desarrollo del municipio. Por lo cual, la modernización de los municipios exige mayor profesionalización y

especialización en los servidores públicos que actúan en los puestos principales del poder municipal.

El papel de los ayuntamientos municipales en la creación del desarrollo municipal puede ser una medida que nos permita ver la eficiencia de los elementos que componen la administración pública municipal. Tonatiuh Guillén considera “que en las políticas urbanas es donde los ayuntamientos expresan más nítidamente su relevancia para el desarrollo municipal” (Guillén López, 1996: p. 100). El papel de la planeación como vanguardia del desarrollo regional es de gran importancia, sin embargo se considera difícil encontrar parámetros o variables que nos indiquen claramente el papel que están desempeñando los servidores públicos municipales en la creación del desarrollo.

Las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran la diversidad de municipios en México, se dan en un plano completamente distinto; son muchas las variables que inciden sobre el desarrollo variado que se da en los municipios de México; destaco de forma relevante, pero no excluyente, el papel que juegan los administradores locales en la creación del desarrollo de los municipios. Roberto Gómez Collado, analizando la diversidad de condiciones socioeconómicas de los municipios del Estado de México, “considera que éstas se reflejan de manera inmediata que el nivel de desarrollo de los municipios es desequilibrado, sin embargo, esta situación se manifiesta también en otros aspectos que tal vez no son tan evidentes pero no por eso menos importantes. Estamos consientes de que los ayuntamientos enfrentan la perenne insuficiencia de recursos y la carencia de sistemas administrativos adecuados, sabemos que las economías locales no se han desarrollado de manera acorde a los requerimientos de la sociedad y que los satisfactores básicos que se ofrecen a la población no responden a sus expectativas” (Gómez Collado, 1996: p. 156). Es claro que las capacidades físicas de las administraciones municipales se verán reflejadas en gran medida en el desarrollo de los municipios. Por lo cual se requiere que los servidores

públicos de las administraciones municipales cuentan con mayores capacidades en las áreas financieras, administrativas, entre otras.

2.4 Conclusiones

Fenómenos económicos, políticos y jurídicos, como la globalización, el federalismo y la descentralización, han guiado al municipio, hacia la modernización. Sin embargo, es claro que la administración municipal se encuentra lejos de la transformación modernizadora; son una diversidad de obstáculos los que impiden a las instituciones municipales su fácil tránsito a la modernización, y a su vez impiden solucionar un sin fin de problemas del país.

“La administración municipal se ve limitada para satisfacer una demanda que es incrementada por la escasez de recursos y la crisis económica, así como por factores como la migración, los asentamientos irregulares, el desorden urbano y la falta de planeación” (Salazar Medina, 1996: p. 232). El desempeño de la administración en la creación de políticas públicas que hagan posible el desarrollo municipal, no recae meramente en el potencial físico de sus elementos. Muchas veces se debe a otras variables que inciden en su funcionamiento, como pueden ser los recursos financieros, limitantes constitucionales u otros factores estructurales. Sin embargo, se puede determinar, la eficiencia o ineficiencia en el desempeño de los servidores públicos, tomando en cuenta lo que pueden hacer, y lo hacen, y lo que no puede hacer y lo intenta hacer, es decir tomar una papel activo en los procesos de creación del desarrollo en los municipios, en donde la capacidad profesional le permite llevar a cabo políticas públicas eficaces, y no encontrar trabas que el mismo funcionario público se construye y suma a las ya existentes; se busca encontrar en el servidor público municipal, el elemento capaz de poder echar andar una maquinaria institucional, como lo es el

municipio, que si bien no es obsoleta, el gobierno local y la sociedad, no han hecho mucho por activarlo.

Por lo tanto, el papel de los administradores públicos municipales es un elemento principal que puede incidir sobre el desarrollo en el municipio mexicano. En la actualidad se ha iniciado una serie de medidas que pretenden fortalecer la administración municipal y se manifiesta principalmente en la capacitación de la administración municipal, como un mecanismo que permitiera consolidar los municipios mexicanos.

CAPITULO 3

**LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

En el proceso de modernización de la administración pública el servicio civil de carrera ha sido un elemento central entre los proyectos que tienen como finalidad mejorar la calidad del funcionamiento de la administración pública.

El tema del servicio civil de carrera, que se abordará en este capítulo, es de fundamental importancia al analizar el proceso de modernización de la administración pública municipal: el servicio civil de carrera es un medio por el cual se pretende dotar a los miembros de la administración pública municipal de los medios técnicos que les permitan realizar una eficiente y eficaz labor que pueda repercutir en el desarrollo y, con ello, en la calidad de vida de los ciudadanos.

3.1 El servicio civil de carrera y la problemática de la administración pública municipal

La Modernización de la Administración Pública Municipal conlleva a dotar a los ayuntamientos municipales de elementos humanos capaces de hacer frente a las problemáticas de la sociedad y capaces de adaptarse al ambiente físico o infraestructura de municipio mexicano, reforzado por los procesos de descentralización y activación del federalismo, que se han venido gestando con las reformas políticas de 1983 que se ha analizado en otro capítulo.

Los problemas en la operatividad y el funcionamiento de la administración pública, como producto de la falta de capacidad del elemento físico de ésta, llevó a que surgiera el interés de las mismas autoridades por dotar a las instituciones y los órganos administrativos de recursos humanos que les permitieran funcionar de acuerdo al nuevo rol impuesto por el sistema político y exigido por la misma sociedad. Es así como las autoridades se han planteado el objetivo de modernizar el sistema de administración pública, que

tiene como finalidad el fortalecimiento de las instituciones administrativas; esto se ha dado a través de distintas medidas, entre las principales se encuentran: la profesionalización de la administración pública y el servicio civil de carrera, ambas son directrices básicas en las cuales se guiara el proceso de modernización de la administración pública.

El servicio civil de carrera ha sido visto, como un elemento esencial para llevar a cabo la modernización de los sistemas de la administración pública, “en el plan nacional de desarrollo 1983-1998 se marcaba ya la instauración necesaria de un servicio civil de carrera, señalando que éste promovería mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; por lo que en apoyo, se seguiría el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público” (Gutiérrez Siles, 1996: p. 95).¹ El intento del gobierno mexicano por atacar la problemática en los recursos humanos de la administración pública, no solo se dio en el nivel federal, sino también se dio prioridad al nivel local y en especial en el municipal, en donde consideró que es más grave la problemática. Fueron distintas las medidas que se tomaron entre ellas, la implementación del servicio civil de carrera para lograr una mayor eficiencia en las funciones de la administración pública.

La importancia de tomar en cuenta distintos elementos para poder determinar la funcionalidad u operatividad del sistema administrativo lleva a considerar la importancia de los recursos humanos de la administración pública, refiriéndome con esto a la capacidad administrativa y de gestión del equipo en turno y su cuerpo burocrático operativo como a las disponibilidades de potenciales humanos en todo sentido.

¹ Gutiérrez Siles, Jorge, “Instrumentación del servicio civil de carrera en el Estado de México”, en Elvia Montes de Oca Navas (Coord.), *TEMAS MUNICIPALES*, El Colegio Mexiquense, México, 1993, p. 95.

En el plan nacional de desarrollo de 1983-1988 se toman las medidas más relevantes en el proceso de modernización de la administración pública, con lo cual se pretendía superar los problemas y carencias, en el sector humano de la administración pública. “Se fomentaría la vocación del servicio personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y agilidad del funcionamiento de la burocracia; se promovía la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa y así mismo se coadyuvaría a capacitar a todo el personal estatal y municipal”. (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988)

Partimos de la idea de que la situación de la administración pública cuenta con una limitada infraestructura para responder a las demandas crecientes de la sociedad de los municipios a la gestión gubernamental.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se suscribe un programa de modernización de la administración pública, este daría pauta a que posteriormente la necesidad de estructurar un programa de desarrollo a nivel estatal y municipal sería una prioridad para lograr el desarrollo en todos los niveles del gobierno. En el programa de modernización de la administración pública se ha analizado las problemáticas de ésta y a su vez se proponen medidas que tienen como finalidad superar estas problemáticas, que se ven reflejadas principalmente en la gestión pública.

La importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento de administrativo a nivel municipal, conlleva a impulsar una cultura y ética de servicio, que tenga como prioridad el interés por la superación de los individuos que componen el elemento físico o humano de la administración.

Capacitar el servicio público es visto como una prioridad esencial en el proceso de modernización de la administración pública, para que a su vez le permita ser capaz, eficiente y eficaz en el proceso de desarrollo de los municipios.

La necesidad de volver más competente y eficaz a la administración pública surge como una necesidad organizacional, para la cual se requiere de nuevas innovaciones en la gestión pública. La conceptualización peculiarmente necesaria de la innovación como medio para alcanzar el desarrollo organizacional. De esta manera el servicio civil de carrera tiene el papel de responder al papel que ha impuesto la modernización de la administración pública.

3.2 El servicio civil de carrera como innovación a la gestión pública municipal

Para poder entender cual es el papel del servicio civil de carrera en el proceso de modernización de la administración pública municipal es necesario tener presente un concepto básico, que permita entender la función que juega en la solución de la problemática de los recursos humanos de la administración pública municipal, “El servicio civil, servicio de carrera o la carrera administrativa, son términos que en general hacen alusión a la forma y mecanismo mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública municipal y continuidad a la actividad gubernamental, a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada” (Consuelo Ferreyra, 1993: p. 18). Es demasiado amplio hablar de una definición propia del concepto de servicio civil como se ha venido manejando por lo que sería de importancia especificar el contenido del concepto y sus repercusiones en los distintos caso municipales.

El servicio civil de carrera o la carrera administrativa, son términos que hacen alusión a la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental a través de contar con servidores públicos profesionales capaces y eficientes en la función de gestión pública. Con el servicio civil de carrera se pretende dotar a las instituciones administrativas de los municipios de recursos humanos necesarios para desempeñar el nuevo papel otorgado por el sistema político, de manera eficaz y eficiente.

Formar servidores públicos con capacidades operativas y funcionales que se adquieren mediante un proceso continuo de enseñanza y actualización, a llevado a considerar al servicio civil de carrera como el instrumento que permitirá otorgara elementos técnicos y prácticos a los administradores públicos de los municipios que les permitan llevar a cabo un buen desempeño

en la gestión pública y con ello ser un elemento activo en el proceso de desarrollo del municipio.

El servicio civil de carrera es un elemento práctico que permitirá potenciar las capacidades físicas de los servidores públicos en función de su desempeño, mediante el cual se busca lograr tener en las instituciones administrativas elementos con herramientas técnicas y académicas esenciales en su función; considera que estas herramientas se perfeccionan con la práctica de la gestión pública (aumenta la productividad de uno de los elementos más importantes de la administración pública: el humano).

Las líneas de acción que permitan transformar a la administración pública suelen ser complejas, la transformación de sistemas humanos como lo es la administración pública requiere de una gran inversión, Crozier considera como una prioridad para transformar la administración pública la inversión en conocimiento; la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio, refiriéndose en este caso a un conocimiento sistémico del funcionamiento de la administración pública. Con el servicio civil de carrera se pretende dar seguimiento a los elementos de la administración pública que a lo largo de su trayectoria han obtenido conocimientos prácticos (en el propio desempeño de la gestión) y teóricos (cursos de actualización), para de esta manera se otorgue a la administración pública de elementos profesionales cuyas cualidades académicas, técnicas e intelectuales que se han obtenido a lo largo de su carrera como administradores públicos, les permitan llevar a cabo una buena gestión pública que a su vez se proyecte en el desarrollo de los municipios.

En un estudio que realiza Consuelo Ferreyra sobre las características profesionales de los servidores públicos del Estado de México se presentan las carencias en cuestión a recursos humanos con los que cuenta la función pública municipal, las carencias se relacionan principalmente con el bajo nivel de estudios o preparación profesional, con el que cuenta el gran número de administradores públicos, misma que les impide realizar un buen desempeño de su función "el significativo nivel de profesionalización de los

altos funcionarios municipales, que pueden ser un punto de partida para el establecimiento de la carrera administrativa municipal” (Consuelo Ferreyra, 1993: p. 15). Parte de la idea de que el nivel de profesionalización de la administración pública municipal, al tener pocos de ellos un nivel de estudios superior (licenciatura), si bien estas conclusiones son sacadas de un estudio del caso del Estado de México, refleja en gran medida la situación de la administración pública en la mayoría de los municipios de la federación.

3.3 La instrumentación del servicio civil de carrera

En este apartado se analizará el servicio civil de carrera como un instrumento que tiene como finalidad solucionar la problemática en recursos humanos en las administraciones públicas de los municipios para poder comprender en que medida estos instrumentos permitirán dar solución a un problema tan complejo como es el de los recursos humanos. Suele ser muy costoso implementar políticas o utilizar instrumentos, que resultan ineficientes o poco rentables en problemas, que a su vez generan una cadena de problemas en otros espacios físicos del sistema político.

La importancia de analizar a fondo el “servicio civil de carrera” como un instrumento para solucionar los problemas de la administración pública municipal que repercuten en ineficiencia e ineficacia de las políticas que elaboran las administraciones públicas municipales al no contar con elementos humanos que posean los conocimientos, las bases teóricas y prácticas para desempeñar un papel tan importante como lo es la gestión pública o la toma de decisión o la elaboración de políticas.

Mauricio Merino Huerta plantea una solución al problema de los recursos humanos de la administración pública municipal, “el establecimiento del servicio civil de carrera en las áreas técnicas de la administración fiscal, de ingeniería, de administración jurídica y de servicios” (Merino Huerta,

1996: p. 563).² El pretender maximizar las potencialidades humanas de las administraciones públicas municipales en las áreas más relevantes de la función pública, implica retomar medidas e instrumentos, que permitan lograr el objetivo deseado de la manera más eficaz. El servicio civil de carrera, considerado de una manera ampliada, puede ser el instrumento ideal, pero sino es considerado en toda sus magnitud y se retoma de manera simplificada, puede impedir lograr los objetivos deseados. Por lo que el servicio civil de carrera tiene que ser visto como un instrumento al cual se le puede hacer contribuciones operativas y técnicas; se puede contribuir con nuevos elementos o medidas afines, como lo sería la profesionalización de la administración pública, que sustituyan las posibles carencias, y resuelvan adecuadamente la problemática en los recursos humanos que afectan el funcionamiento de la administración pública municipal.

3.4 El servicio civil de carrera: en torno a la diversidad de conceptos y funciones

El servicio civil de carrera sido retomado de diferentes maneras, en los distintos lugares y en los distintos sectores o instituciones en donde se ha aplicado; no se puede hablar de un elemento homogéneo o un instrumento con reglas universales.

Al hablar del servicio civil de carrera nos referimos a un medio, un instrumento o un sistema, que es aplicado en distintos sectores de las industrias, empresas, organizaciones e instituciones políticas, por medio del

² Merino Huerta, Mauricio, "Memorándum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva" en *EL MUNICIPIO EN MÉXICO*, CEDEMUN, Archivo General de la Nación, México, 1996, p. 561. "A largo plazo será indispensable profesionalizar el servicio público municipal: instaurar en ese nivel de gobierno un servicio civil de carrera para las áreas técnicas encargadas, precisamente, de formular proyectos, de la administración fiscal, financiera y de la administración pública y jurídica propiamente dichas". Es indispensable considerar que el implementar el servicio civil de carrera en las áreas ejecutivas, operativas y técnicas de la administración pública municipal sea algo primordial, considerando al servicio civil de carrera, como un instrumento activo que permitirá no solamente reclutar personal calificado para cada actividad, sino de trabajar con las personas del servicio para lograr perfeccionar las actividades de los administradores por medio de cursos profesionales, acerca del área de acción, lo que permitirá pulir la práctica de sus funciones.

cual se pretende maximizar las potencialidades de los recursos humanos de los sectores anteriormente mencionados. Sin embargo este elemento, ha sido retomado y aplicado, con sus respectivas singularidades a distintos casos.

A través de un análisis de las distintas concepciones y funciones con las que ese ha empleado el servicio civil de carrera, podemos plantear un modelo o formato más recomendable o más rentable, para solucionar las problemáticas existentes en el área de recursos humanos de la administración pública municipal.

“El servicio civil de carrera presupone que la forma de reclutamiento, selección, contratación, estabilidad y promoción, sean en base al mérito y capacidad del aspirante y/o servidor público: mediante el establecimiento de una programa permanente y progresivo de capacitación y actualización para y en el servicio” (González Valdez, 1996, pp. 148-149).

No pretendo plantear modelos ideales para la solución para la solución de la problemática de las administraciones municipales, lo que se intenta es presentar las distintas características del servicio civil de carrera, para que estas a su vez, sirvan como bases teóricas para estudios más propositivos, acerca del tema, a su vez quiero dejar claro que las carencias de recursos humanos en las administraciones públicas municipales, mantienen muchas diferencias, por lo que resulta erróneo, tratar de clasificarlos en un solo grupo y con ello plantear condiciones universales para todos ellos.

El servicio civil de carrera no se plantea en una premisa única, sino se encuentra inmerso en una diversidad, sin embargo se pueden plantear elementos generales que sirven de sustento al concepto del servicio civil de carrera: “Jorge Gutiérrez Siles considera que la carrera administrativa se funda en tres características esenciales; la estabilidad, el escalafón y el mérito” (Gutiérrez Siles, 1996: pp. 93-94).³ El servicio civil de carrera pretende llevar a cabo una sistematización de la administración del personal, con el cual se pretende, no solo reclutar personal, sino realizar un seguimiento

³ Estas características, se retoman en base a un estudio sobre los antecedentes del servicio civil de carrera, en las monarquías de los siglos XVI, XVII y XVIII, los Estados Unidos de Norteamérica, en Francia. Se encuentran más detallados en: Jorge Gutiérrez Siles. El servicio civil de carrera en el Estado México, pp. 93-94.

en el desempeño de su función, para lograr potenciar las capacidades humanas de los administradores.

3.5 Servicio civil de carrera y reclutamiento de personal.

Retomando el concepto del servicio civil de carrera desde un punto de vista que lo observa como un modelo práctico; planteo que las características del servicio civil de carrera en la administración pública se basa en considerar a éste como sistema de reclutamiento y selección que se basa fundamentalmente en el mérito, en los logros académicos y en la experiencia laboral, respaldados o guiados por estatutos o reglamentos, de contenidos acerca de la administración del personal.

El servicio civil de carrera ha sido visto como un sistema mediante el cual se aplican los principios de reclutamiento de personal para la empresa, basados fundamentalmente en el mérito; las modalidades que utilizan están basadas en el concurso.

“Es obvio que mientras los funcionarios capacitados no tengan la posibilidad de permanecer en sus puestos más allá del periodo de gobierno municipal, todos los esfuerzos se irán perdiendo por el camino. Algo muy profundo cambiaría en nuestro país, por el contrario, si esos recursos humanos calificados se arraigarán en sus puestos” (Merino Huerta, 1996: pp. 561-562).

Con el servicio civil de carrera se pretende que los servidores públicos más capacitados (por sus aptitudes académicas y su experiencia profesional) permanezcan en sus puestos y desarrollen aptitudes que les permita realizar una eficiente labor; a su vez la experiencia y capacidades profesionales servirán para mantener sus puestos, con lo cual se dará permanencia a los administradores más capaces para hacer una carrera administrativa.

De acuerdo con las distintas concepciones que se le ha dado al servicio civil de carrera, su mejor definición se le puede dar de acuerdo a sus principales objetivos. “Los servidores públicos capacitados son un capital

propio del municipio, y garantía para asegurar la continuidad de los programas, que no deben ser separados a pesar de la renovación periódica del personal político de los ayuntamientos; situación común en nuestros días que debe ser superada para preservar conocimientos y experiencias útiles obtenidos en largos periodos de práctica o mediante procesos de formación, capacitación y actualización, que incidan sobre el mejoramiento social” (González Valdez, 1996: p.131).

3.6 Conclusiones

Por sus características operativas el servicio civil de carrera resulta ser un elemento esencial para superar las carencias en los recursos humanos de las administraciones publicas municipales, entendidas estas carencias como una problemática por falta de capacidades y aptitudes técnicas y operativas, que impiden a los servidores públicos realizar una eficiente labor en sus distintas áreas de acción.

El servicio civil de carrera es un medio por medio del cual, se pretende que la modernización municipal se lleve a acabo de forma integral. La modernización de los municipios incluyo desde sus inicios programas y reformas por medio de los cuales se modificaban las arcaicas estructuras de los municipios. La modernización de la administración pública resulto ser un elemento trascendental para lograr superar las carencias municipales, con ello quedo al descubierto la gran problemática que existía en los recursos humanos que integraban a las administraciones: problemas relacionados principalmente con la falta de elementos técnicos y operativos en el área de recursos humanos.

El servicio civil de carrera es tan solo un elemento para llevar a cabo la modernización de la administración pública municipal, no se puede decir que con el servicio civil de carrera se logren superar todas las carencias con las que cuenta el elemento humano de la administración pública municipal. La

importancia del servicio civil de carrera se puede resumir en sus aportaciones al sistema de reclutamiento de personal y al seguimiento a los mejores elementos de la administración pública; con ello se obtiene como resultado un administración con elementos especializados para su labor, que por méritos propios les permite ser los más calificados para ciertas labores propias de la administración municipal y con una experiencia respaldada por su carrera administrativa.

El servicio civil de carrera por sí solo no podrá resolver todas las problemáticas existentes en los recursos humanos de la administración pública municipal, la implementación conjunta con otros programas permitirá su eficaz funcionamiento. Por lo cual el servicio civil de carrera teóricamente esta sistematizado para resolver ciertas carencias en los recursos humanos de la administración, su perfeccionamiento y su aplicación a la situación real de los municipios implicara su eficacia en la resolución de la problemática municipal.

CAPITULO 4

**PROFESIONALIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

En el presente capítulo se pretende analizar lo que se ha denominado como la profesionalización de la administración pública municipal, se buscara definir este método para poder entender el papel que ha jugado en el proceso de modernización de la administración pública municipal, así como también las ventajas y desventajas que representa este método para resolver la problemática que hemos definido en el sector de los recursos humanos de la administración pública municipal.

Se muestra como la profesionalización de administración pública resulta ser una herramienta ideal para combatir los rezagos de la administración: en cuestión a falta de preparación o capacidad técnica de los administradores en la gestión pública, pretendiendo con ello lograr maximizar las capacidades físicas e intelectuales de los administradores, viéndose reflejado en mayor eficiencia en sus funciones.

4.1 Modelos para modernizar la administración pública municipal

Como ya vimos en el capítulo anterior el servicio civil de carrera ha sido utilizado como una herramienta auxiliar en el proceso de modernización de la administración pública municipal; este modelo por si solo no parece cumplir con la tarea de solucionar la problemática en recursos humanos de la administración pública municipal. En el afán por buscar modelos que permitan fortalecer el sector de los recursos humanos de la administración, la profesionalización de la administración pública a tenido gran importancia. Para lograr lo que se ha denominado como la modernización de los municipios es menester tomar en cuenta no solo a las instituciones que componen al municipio, sino también a los elementos que se encargan que estas instituciones funcionen: el elemento humano.

“Los municipios han visto ampliadas sus funciones a partir de 1983, con la reforma constitucional del artículo 115 Constitucional, y actualmente no son organizaciones para resolver únicamente los problemas de servicios

públicos sino que deben promover el desarrollo local, situación que hace más complejo el manejo de los problemas de organización municipal” (Salazar Medina, 1993: p. 48).

La repercusión que tiene la aplicación del modelo de profesionalización en la administración pública, puede verse reflejado en la mayor eficiencia y eficacia que pueda tener la gestión pública en el proceso de desarrollo, no solo de los municipios sino en toda la nación.

Lo que se ha buscado con la profesionalización y el servicio civil de carrera en la administración pública municipal es lograr potenciar las capacidades humanas de los administradores: prácticas (experiencia) e intelectuales (académicas), que les permita ser más eficientes en sus funciones. “El ejercicio del poder político y la gestión administrativa, deben buscar fuentes, formas y procedimientos que sean, sin reticencias ni desviaciones, clara expresión de los principios democráticos de gobierno. Pero la administración, como responsable de la buena prestación de los servicios públicos, está ante el imperativo de modificar radicalmente sus métodos de trabajo para asegurar la eficaz inversión de los recursos públicos y la eficiencia que demandan actualmente los ciudadanos” (González Valdez, 1996: p. 128). Sin embargo las funciones y la forma de acción del servicio civil de carrera y la profesionalización que se han descrito anteriormente son muy puntuales. Ambos modelos se encuentran suscritos en un proceso de modernización más complejo que conlleva a lograr de manera integral solucionar la problemática en el funcionamiento de los recursos humanos.

4.2 La profesionalización los recursos humanos de la administración pública

Las condiciones actuales de atraso y subdesarrollo de la mayoría de los municipios del país llevaron a identificar entre la problemática de los municipios, la carencia de elementos humanos en la administración con características profesionales que les permitieran realizar sus funciones de

forma eficaz y eficiente; lo cual llevo a que se discutiera el tema del desarrollo de los recursos humanos, a manera de buscar en estos la formación adecuada para una mayor productividad en el proceso de desarrollo municipal.

Pese a la serie de problemas que aquejaban a los municipios relacionados con los recursos financieros, la estructura física, la estructura jurídica, los elemento humano o los recursos humanos; es destacable plantear que las administraciones municipales nunca hicieron nada para solucionar la problemática, o fueron pocos los casos en los que se intento buscar soluciones al atraso y el subdesarrollo de los municipios.

El costo social económico y político que ha tenido el no contar con una administración pública eficaz en la gestión y en otras tareas impuesta por el contexto, se ha visto reflejado en las condiciones que se encuentra la mayoría de municipios del país. “En la medida en que el Estado siga siendo un factor crítico en la vida social igualmente habrá de serlo la preparación y el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel que trabajan para él. Las deficiencias en la preparación de los recursos humanos se traducirán en fallas en la administración pública y en el gobierno y, por lo tanto, en retrasos respecto a su desarrollo” (Pichardo Pagaza, 1993: p. 21).

El elemento humano pudo en cierta medida crear las condiciones mínimas para que los municipios buscaran integrarse al proceso de desarrollo, sin embargo sus limitaciones técnicas, académicas, profesionales y culturales impidieron que el elemento humano lograra algo en el proceso de desarrollo del municipio.

“Superar la ineficiencia del Estado organizador que hace énfasis en las ideas de racionalidad y legalidad, y lograr en consecuencia la modernización de sus estructuras organizacionales inquiera el análisis de la capacidad técnica auspiciada de manera creciente, por el fenómeno que imbrica un mayor nivel educativo y una mayor movilidad ocupacional en la sociedad” (Velasco Monroy, 1993: p. 55).

La problemática en los recursos humanos no solo de la administración pública municipal sino en todos los niveles implica dar prioridad a la política

de fortalecimiento de la administración, lo cual se pretendió con la modernización municipal. Con la profesionalización de la administración municipal se pretende movilizar los recursos sociales con imaginación y eficiencia a efecto de cumplir con la búsqueda de mayor productividad de los administradores: eficiencia en la gestión y el control gubernamental y obtener un mejoramiento de la atención al público.

El campo de acción de la administración municipal contiene una diversidad de funciones, con los procesos de descentralización aumentaron sus espacios de responsabilidad, la exigencia de mayores elementos técnicos y profesionales para responder al contexto, implica necesariamente aumentar las capacidades operativas de los administradores municipales, “fortalecer la capacidad de planeación municipal, haciéndola participativa y democrática, constituye la base de una gestión administrativa eficiente y comprometida con el bienestar social. En este sentido, se requiere de sistemas de información que apoyen el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas municipales, así como de personal capacitado para el desempeño de estas funciones” (Gómez Collado, 1993: p. 153).

El proceso de profesionalización de la administración municipal busca potenciar las capacidades de acción de los mismos, fortalecer mediante conocimientos, herramientas teóricas de utilidad en la gestión pública, la planeación y resolución de problemas, es claro que la mayoría de administradores municipales, no cuentan con los conocimientos adecuados para las funciones que se requieren actualmente para ser un administrador municipal, con la profesionalización se busca obtener administradores con un perfil adecuado para los municipios modernos.

4.3 La profesionalización como modelo de modernización

La profesionalización de la administración municipal tiene como finalidad principal solucionar la problemática en los recursos humanos de la

administración pública. Después de la reforma de 1983 se busca fortalecer al municipio en su estructura física, jurídica y financiera. Mediante la activación del federalismo y el proceso de descentralización, se pretende modernizar a los municipios mexicanos, sin embargo para lograr la modernización de los municipios se requería primordialmente modernizar la administración municipal, cuyos elementos arcaicos proyectaban grandes carencias y rezagos en los recursos humanos que la componían.

“La importancia de hacer más eficientes las administraciones municipales de nuestra entidad, en razón de las limitaciones de recursos que enfrentan la mayoría de ellas nos obliga a buscar formas que permitan elevar la productividad en el más valioso de sus elementos: el humano. Para ello, cada vez es más necesaria la profesionalización a fin de permitir una mayor estabilidad en el trabajo y un mecanismo de ascenso que estimule el incremento de su productividad” (Gutiérrez Siles, 1993: p. 93). De esta manera se puede entender las principales características de la profesionalización de la administración pública municipal, de acuerdo con los objetivos que busca y sus funciones.

En algunos estudios el concepto de profesionalización de la administración pública ha sido utilizado como sinónimo del servicio civil de carrera, debido a la finalidad que buscan en el proceso de modernización de la administración municipal; por lo cual empleare un concepto de profesionalización totalmente diferente al de servicio civil de carrera, en base a una campo de acción diferente en el proceso de modernización de la administración pública municipal.

“Las manifiestas insuficiencias y deficiencias de la normatividad en la materia, no ofrecen bases adecuadas para la profesionalización de los servidores públicos municipales. Si bien la situación se mejora con la nueva Ley Orgánica Municipal al incorporar un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, que entre sus propósitos tiene elevar la capacidad de los recursos humanos y la calidad de los servicios públicos,

mediante un sistema efectivo de capacitación y desarrollo” (González Valdez, 1996: p. 145).

Mediante la profesionalización se pretende que el personal que labora en la administración municipal maximice sus capacidades humanas, mediante distintos procedimientos que abastecen a los administradores de conocimientos, habilidades, actitudes técnicas y operativas; obteniendo administradores potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos en la administración, es decir profesionales de la administración pública municipal, que considerando las limitaciones en cuestión a medios materiales, financieros y tecnológicos del municipio puedan asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

“La capacidad de respuesta estaría vinculada a una serie de factores, dentro de los cuales son fundamentales la experiencia y la formación de quienes tienen poder de decisión. Un municipio sin recursos financieros puede generar actividades o mecanismos que de alguna manera le permitan allegarse dichos recursos, pero un municipio cuyos gobernantes y administración municipal sean incapaces está condenado al fracaso, aunque cuente con ingresos monetarios aceptables. Por consiguiente, recobra gran importancia establecer el perfil de formación, la experiencia, obstáculos y carencias de los que deciden en el interior de la administración municipal”(Mejía Lira, 1991: p. 11).

Como ya he venido manejando es evidente la relación existente entre el desarrollo existente en un municipio y el funcionamiento de la administración municipal, considerando dentro de esta a los cuerpos operativos y principalmente directivos o ejecutivos; es decir el desarrollo de un municipio va a estar en gran parte dependiendo de como funcione su administración, sin dejar fuera la repercusión que puede tener la estructura física del municipio y la estructura financiera. En este caso parto de la idea de que una administración bien organizada y con los elementos humanos con facultades técnicas, culturales, académicas y operativas potenciales, pueden transformar la estructura física del municipio y emplear adecuadamente los recursos

financieros por muy escasos que sean, para el beneficio de los municipios y se verá reflejado en el desarrollo del mismo.

4.4 Profesionalización y especialización de los administradores

El propósito principal de fortalecer a los cuerpos administrativos de los municipios era la de asegurar una actuación de mayor calidad en sus actividades; el Estado comenzó a organizar y desarrollar un sistema especial para la formación de personal calificado para prestar el servicio a la sociedad; dicho sistema ha sido considerado como la “profesionalización de la administración pública municipal”; dándose la posibilidad que la administración fuese responsable directamente del desarrollo municipal, por lo cual debía ser profesional en su desempeño.

Las autoridades federales, estatales y la sociedad consideraron que la profesionalización de la administración municipal podía ser el mecanismo idóneo para responder a la nueva complejidad y retos que se presentaban en los municipios: en suma la idea central sobre la función de la profesionalización partía de las siguientes premisas:

Erradicar la improvisación

Fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones públicas municipales

Alcanzar los niveles de eficiencia en los administradores

Propiciar la permanencia y la superación del personal

Desarrollar en los funcionarios públicos municipales un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad al municipio.

El desarrollar a los administradores como personal profesional resulta ser una tarea muy compleja y de gran inversión material, para ello se requiere de la participación de distintas instituciones especializadas en la preparación

de profesionales de la administración y en mayor medida de la cooperación y la voluntad de los mismos administradores.

“En función de los principios y objetivos de un programa, los servidores públicos y actores involucrados deben tener sus propias motivaciones y objetivos así como distintos grados de interés en la realización de los programas, además de otras características como: autoridad con base en el prestigio profesional o la capacidad técnica, en la responsabilidad, honradez y espíritu de servicio. Autoridades que pueden implantar la cohesión interna y distribuir las cargas de trabajo a subordinados identificados con el perfil del puesto” (Moreno Avila, 1993: p. 94).

La profesionalización de la administración pública municipal puede ser definida en forma simplificada, como una medida que tiene como finalidad potenciar la capacidad humana de los recursos humanos de las administraciones municipales, y con ello lograr mayor eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones. A su vez con esta medida se pretende modernizar integralmente a los municipios y en especial a los más carentes de un elemento humano capaz de hacer al municipio promotor del desarrollo nacional.

El intento de transformar a la administración municipal caracterizada por la deficiencia en la gestión pública y por la carencia de elementos preparados para la administración, conlleva a combatir los vicios como el atraso académico y cultural de miembros de la administración mediante distintos procesos como la profesionalización; por medio de los cuales se logre dotar a los administradores de los conocimientos necesarios para hacer frente a las nuevas cuestiones. “En materia de capacitación y desarrollo de los recursos humanos, se requiere de una capacitación, que permita a los servidores públicos adquirir nuevos conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo, a fin de desarrollar sus actividades y modificar su conducta laboral, mejorar el desempeño de sus actividades” (González Valdez, 1996: p. 142), mediante la profesionalización, se pretende que estos objetivos queden cumplidos, y llegar a tener una administración

profesional, con elementos capaces de hacer lo posible, con los medios y las circunstancias que impone el atraso actual de los municipios, y sobre todo que sean capaces de inmiscuirse en el proceso de modernización.

“El desarrollo organizacional municipal debe ser entendido y manejado en el nivel local con inteligencia, sobre todo los problemas de los servicios públicos y la promoción del desarrollo económico. La percepción de estas nuevas ideas buscan tener un valor para los políticos y funcionarios locales, quienes son los que tendrán que atender los problemas y tratar de dar una solución racional y eficiente” (Salazar Medina, 1993: p. 53).

La transformación de las administraciones municipales mediante la incursión de elementos profesionales requiere un gran esfuerzo por parte de las autoridades y la cooperación de instituciones encargadas del estudio de la administración; el campo de trabajo para los administradores obliga a que estos tengan un respaldo académico que eleve su calidad laboral. La preparación de cuadros ideales para la administración inmiscuye a las instituciones de educación superior y al estado promotor del desarrollo.

“La cultura de calidad, productividad y competitividad implica, en una línea metodológica inductiva, un mayor nivel educativo acorde al desarrollo científico moderno al que deberán responder los planes y programas de los centros, instituciones e institutos de enseñanza, a su vez, a un mayor nivel educativo deberá de corresponder una mayor movilidad ocupacional a la que las organizaciones públicas sólo podrán adaptarse mediante estructuras flexibles basadas, principalmente en proyectos y en programas” (Velasco Monroy, 1993: p. 55)

4.5 Formación de recursos humanos y preparación académica

Una de las definiciones de la profesionalización se encuentra relacionada con la preparación académico-escolar de los servidores públicos, misma que les permite ser más eficientes en sus funciones; y a la inversa, la falta de

conocimientos por parte de los administradores, les impide realizar una función adecuada, lo que se ha dado en llamar un puesto sin conocimiento, “deja mucho que desear la correspondencia entre el puesto y la preparación necesaria a su desempeño; así, los mismo funcionarios reconocieron que carecían de los conocimientos necesarios para el pueblo, y la consecuente necesidad de formación en ciertas facetas” (Mejía Lira, 1991: p. 13).

Podemos observar la idea empleada de profesionalización, se puede relacionar con la formación académica de los administradores públicos, ahora cabría preguntarse cuales serían los conocimientos adecuados para un buen administrador, no separando la formación académica de la práctica profesional, para lograr una efectiva potenciación de los recursos humanos de la administración pública.

La relación entre el conocimiento o la preparación profesional y la eficiencia en el desempeño de su función en la administración, resulta casi una regla, una administración profesional tiene mayores posibilidades de realizar una tarea más eficiente en el proceso de desarrollo, ya que cuenta con los elementos profesionales adecuados para la administración. “Para ser tesorero se requiere tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento, de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable administrativas, con experiencia mínima” (Consuelo Ferreyra, 1993: p. 22). Es un claro ejemplo de como la relación entre capacidades profesionales y el puesto a desempeñar se convierte en una regla de gran importancia para lograr el desarrollo en los espacios locales.

La modernización municipal implica cambios necesarios en la formación de recursos humanos de las administraciones municipales, esto puede ser consecuencia de que la administración se encuentran en una etapa crítica que se ve reflejada en el subdesarrollo de los municipios. La necesidad de profesionalizar a los administradores es más evidente en algunos municipios, principalmente en los rurales, que no logran salir del atraso.

El papel que desempeña los recursos humanos en la administración es esencial, las estructuras organizacionales de las administraciones municipales requieren de elementos capaces para realizar la tarea de llevar a cabo la programación del desarrollo eficazmente, las estructuras organizacionales modernas que fueron otorgadas a municipios mediante el proceso de modernización iniciado en 1983 exige nuevos elementos y estrategias para la modernización administrativa en las organizaciones públicas.

Los modelos organizacionales han buscado adaptarse a estructuras que permitan la adopción de estrategias de calidad y productividad del elemento humano. “Para un buen funcionamiento organizacional se exige que los puestos estén bien definidos, que las tareas estén en gran parte especificadas y que el mando, además de estar bien establecido, se realice con un acento mayor en la decisión que en la ejecución” (Mejía Lira, 1997: p. 71).

La profesionalización puede ser vista como una medida necesaria para poder preparar a los elementos humanos con los conocimientos necesarios para desempeñar la función que a sido asignada dentro de la administración pública.

El desarrollo de los municipios será una variable dependiente del desarrollo de los recursos humanos de su administración, sin que esta relación se transforme en una regla, ya que habrá otras variables que intervendrán en gran parte con el desarrollo de los municipios. “La variedad de modalidades administrativas utilizadas en los gobiernos municipales demuestra, por un lado el ingenio de quienes se encuentran al frente de los mismos y, por un lado, las múltiples carencias y falta de capacidad de estas administraciones para responder al nuevo rol que se le ha asignado a este ámbito de gobierno” (Mejía Lira, 1997: p. 69). No podemos hablar la capacidad profesional como lo sería tener una maestría, un doctorado, resultara ser necesario para poder llevar una función eficiente en la administración, y el no tenerlo representa el fracaso de la administración, pero la calidad como profesionista aunado a la práctica administrativa, resultaría productiva en el funcionamiento de una administración.

“En algunos países, tal es el caso de México, este fenómeno dio origen en otro tiempo ha establecer una distinción entre político puro, cuya experiencia principal proviene de cargos de elección popular, y los técnicos o tecnócratas que, sin ser elegidos por votación, toman y ejecutan decisiones de orden político” (Pichardo Pagaza, 1993: p. 22).

La exigencia de buscar en los administradores a personas profesionales, preparados y con cualidades académicas, técnicas y científicas apropiadas con su función, trae consigo muchas contradicciones, entre ellas el carácter de la elección popular de los cuerpos directivos de la administración municipal, que como la elección lo dice, es popular y para ello cuentan muchas características propias del político, por lo que la asignación de puestos por sus capacidades técnico profesionales, resulta un poco complicada, ya que la sociedad puede tomar en cuenta otras cuestiones para elegir a los principales miembros de la administración, la profesionalización como medida para asignar puestos y funciones puede significar un dilema para la democracia.

4.6 Conclusiones

Es más que evidente que la mayoría de los administradores en el nivel municipal cuentan con un mínimo nivel de estudios, y que se encuentran en puestos estratégicos, que los sitúa como elementos esenciales en el proceso de desarrollo, su bajo nivel de educación, aunado a otras complicaciones son uno de los grandes obstáculos para lograr la modernización de los municipios. La importancia de los recursos humanos de la administración, nos lleva a dar prioridad a esta problemática, por lo cual una de las tareas principales es la de profesionalizar a los administradores, una tarea que resultara de los más complicada, por las propias características de los municipios, los niveles de estudio de los administradores de los municipios, refleja la importancia del establecimiento de un programa de profesionalización de los administradores,

sin pretender que con esto quedan resueltos la problemática en los recursos humanos de la administración municipal.

La modernidad exige que los administradores estén capacitados para resolver un sin fin de cuestiones, la racionalidad y la capacidad científica será el medio idóneo, por lo que los administradores tendrán que ser científicos de la materia, para ello se tendrán que dar cabida a un proceso de profesionalización, así como un seguimiento a la carrera administrativa, los servidores públicos que se requieren serán los más calificados y profesionales, para ello se tendrá que dejar fuera los vicios de selección de los administradores, ello implica una mayor concientización de la sociedad al elegir a sus administradores (principalmente a los de carácter ejecutivo, que son de elección popular: Miembros del ayuntamiento).

La profesionalización de la administración es tan solo una las tantas medidas que se tienen que tomar para lograr modernizar a los municipios, la idea que hacer equivalente la profesionalización a preparación académica, plantea la importancia que tiene la educación para poder realizar cualquiera de las actividades que existen, sin pretender sobrevalorar la ciencia o la tecnología, pero es claro que el conocimiento, representa la estructura de todo proceso, la práctica o la carrera administrativa puede complementar el proceso de desarrollo.

CONCLUSIONES GENERALES

Intentar modernizar la administración pública municipal resulta ser una tarea demasiado compleja, para lograr modernizar las instituciones del municipio se requiere también modernizar a los elementos humanos que operan en tales instituciones, una tarea aún más compleja: el elemento humano de toda organización (en este caso el municipio) es la base de todo buen funcionamiento. Para que las administraciones municipales obtengan un buen funcionamiento, que se vería reflejado en la eficacia y eficiencia de la administración y a su vez en un desarrollo constante en el municipio, se tendría que nombrar a los administradores que tuviesen los elementos técnicos, científicos y operativos adecuados para la función de la administración.

Resulta imposible tratar de imponer que los miembros directivos de la administración municipal, en este caso los presidentes municipales, síndicos y regidores (mismos que se encargan de nombrar al resto de la administración), tengan un alto nivel profesional o una larga carrera administrativa, para poder acceder a los puestos de la administración; ya que la elección es mediante el voto popular, y buscar imponer un ayuntamiento por sus características profesionales, resultaría contradictorio a los principios democráticos, imponer que los dirigentes tengan ciertas características, que el mismo sistema no proporciona, sería excluyente para gran parte de la población (el nivel de estudios de los mexicanos es de tercer mundo), acceder al poder sería algo casi imposible, lo único que queda por hacer es una campaña de profesionalización de los miembros de la administración que hayan sido designados por el pueblo, a la vez hay que considerar que la sociedad tiene que tomar conciencia y elegir mediante el voto a las personas que tengan las características ideales para ser sus dirigentes, y no cometer el error de elegir como sus dirigentes a los caciques (o político tradicional) del pueblo, que no cuentan más que con el dinero del municipio, y resultan ser personas sin ética

profesional o sin preparación para administrar al municipio adecuadamente, y que si lo hacen es de acuerdo a sus intereses, bueno eso sería cuestión de cultura política.

Cabría mencionar que hay que iniciar un proceso de formación de verdaderos profesionales de las administraciones públicas municipales. Aunque tal vez no se trataría sólo de eso, porque las universidades e instituciones similares ya se han encargado de ello. Más bien habría que elegir a los profesionales adecuados y dar prioridad a los verdaderos administradores que salen de las universidades, y que tienen la oportunidad de hacer una carrera administrativa mediante su incursión en el medio municipal. El hecho de que gente no preparada gobierne a los municipios, tiene a éstos en el subdesarrollo, y ejemplo claro podría ser que los municipios más atrasados han sido gobernados por las personas de más bajo nivel académico.

Las capacidades administrativas que puede generar la experiencia administrativa (carrera administrativa) y los conocimientos científicos (vistos como trayectoria académica) puede colocar a las administraciones municipales en una posición ventajosa, ante el resto de los problemas de los municipios como la falta de recursos financieros y la modernización en proceso de las estructuras municipales (descentralización y activación del federalismo); el tener los recursos humanos adecuados en la administración municipal permite a las administraciones ser más eficientes y eficaces, es decir llevar a acabo el mayor numero de actividades que promueva el desarrollo, con el menor numero de recursos posibles. El proceso de descentralización y la activación del federalismo, solo es posible si las administraciones municipales cuentan con los elementos humanos y las instituciones necesarias para poder administrar servicios y funciones que se encuentran en manos de las administraciones federales y estatales. No se podría delegar funciones a las administraciones municipales, sino cuenta con la capacidad para administrar, ya que podría ser un proceso que en vez de estimular y fortalecer el desarrollo municipal afectaría el proceso del desarrollo.

La modernización de la administración pública municipal implica necesariamente superar las carencias en recursos humanos que poseen las administraciones municipales; el servicio civil de carrera y la profesionalización de la administración pública municipal, son dos procesos que contribuyen a modernizar al municipio mediante el fortalecimiento de las administraciones, sin embargo su aplicación resulta ser un proceso complejo, la adecuada aplicación, acompañada de la disposición que muestren las autoridades, pueden significar el gran paso para obtener una administración moderna, que se vera reflejada en un proceso constante de desarrollo, hasta la simplificación de tramites burocráticos para la sociedad, y los mas importante la contribución de los municipios al proceso de desarrollo integral de la nación.

FUENTES CONSULTADAS

- ⊗ Arias Valdes, Rafael (1993), "Problemas relacionados con la metodología y los posibles usos de los análisis de evaluación de las políticas públicas", en *Revista del IAPEM*, No. 19, julio-septiembre, IAPEM, ISSN 087, México.
- ⊗ Cabrero, Enrique (1995), "La Nueva gestión municipal en México", en *Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, en coordinación de CIDE, A. C. y Miguel Angel Porrúa, México.
- ⊗ Ferreyra, María del Pila Consuelo (1993), "Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México", en Roberto Gómez Collado (coord), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Jiménez editores, México.
- ⊗ Ferreyra, Maria del Pilar (1993), "Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México", en *El municipio de cara al siglo XXI*, UAEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México.
- ⊗ Gómez Collado, Roberto (1996), "El nuevo federalismo y el desarrollo municipal en el estado de México", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo General de la Nación, México, 1996.
- ⊗ González Oropeza, Manuel (1996), "La reforma Jurídica del municipio", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo General de la Nación, México.
- ⊗ González Valdez, Refugio, (1996) "La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México", en Elvia Montes de Oca Navas (coord), *Hacia el fortalecimiento municipal*, El Colegio Mexiquense, México.
- ⊗ Guillen López, Tonatiuh (1996), "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo General de la Nación, México.
- ⊗ Gutierrez Siles, Jorge (1993), "Instrumentación del Servicio Civil de Carrera" en Elvia Montes de Oca Navas (coord), *Temas municipales*, El Colegio Mexiquense, México.
- ⊗ Mejía Lira, José (1991), "La modernización municipal", en *Documentos de trabajo*, CIDE, México.
- ⊗ Mejía Lira, José (1993), "Planeación del Desarrollo municipal", en Elvia Montes de Oca (coord): *Temas Municipales*, Colegio Mexiquense, México.
- ⊗ Mejía Lira, José (1993), "Propuestas para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales", en *El municipio de cara al siglo XXI*, UAEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México.
- ⊗ Mejía Lira, Jose (1997), "La administración pública: entre la improvisación, la previsión y el arreglo", en *Gaceta Mexicana, Administración Publica Estatal y Municipal*, Núm. 56, INAP, México.
- ⊗ Merino Huerta, Mauricio (1996), "Memorandum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo General de la Nación, México.
- ⊗ Molina, Iván (1997), "Nueva regionalización mundial, desarrollo local y gobernabilidad", en *Comercio Exterior* núm., BANCOMEEXT, México, noviembre de 1997.
- ⊗ Montaña Agustín (1990), *Manual de Administración municipal*, Editorial Trillas, México, 2ª edición.
- ⊗ Moreno Avila, Guadalupe (1993), "Capacitación municipal y los cuerpos colegiados", en *El municipio de cara al siglo XXI*, UAEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México.

- ⊖ Pagaza Pichardo, Ignacio (1993), "Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México" en *Revista del IAPEM*, No. 19 Julio-septiembre, IAPEM, ISSN 087, México.
- ⊖ Ruiz García, Pascual (1996), "El desarrollo municipal", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo General de la Nación, México.
- ⊖ Salazar Medina, Julian (1993), "La administración municipal" en *El municipio de cara al siglo XXI*, UAEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México.
- ⊖ Salazar Medina, Julián (1996), "El período de gestión municipal", en *El municipio en México*, coedición de CEDEMUN y Archivo general de la Nación, México.
- ⊖ Velasco Monroy, Santiago (1993), "Enfoque predictivo en el diseño de estructuras organizacionales modernas y aplicación de la política de calidad total", en *Revista del IAPEM*, No. 19, julio-septiembre, IAPEM, ISSN 087, México.
- ⊖ Servicio profesional mexicano, en [http:// www.ife.org.mx/wwwife/servicil.htm](http://www.ife.org.mx/wwwife/servicil.htm).