

El Municipio y la Modernización Administrativa

Mireya Toto Gutiérrez*

SUMARIO: Introducción. 1. Modernización administrativa y el Art. 115 constitucional. 2. Perfil del personal municipal. 3. Profesionalización de servidores públicos. 4. Servicio civil de carrera municipal. Bibliografía.

La autora destaca entre los dilemas de la modernización administrativa en los espacios locales, la necesidad de profesionalización de los servidores públicos municipales. Para ello propone un modelo de profesionalización, a través del Servicio Civil de Carrera, como presupuesto para la modernización de la gestión municipal y su concreción en una eficiente capacidad de gobierno y administración. Entre los retos que identifica destaca la necesidad de un marco jurídico idóneo.

Introducción

Desde diferentes ópticas los estudiosos de los gobiernos locales se interrogan sobre los principales dilemas de la modernización administrativa en los espacios municipales. Las tareas se orientan a identificar comunes denominadores, obstáculos y resistencias que inciden en el planteamiento modernizador de la administración municipal.

La heterogeneidad de la realidad municipal de nuestro país impone desafíos considerables para avanzar en la sistematización de los problemas y en la búsqueda de soluciones desde los ámbitos académicos y gubernamentales.

Así, se han identificado como temas de discusión de la Agenda para la Reforma Municipal los siguientes aspectos: Estructura financiera y coordinación fiscal, integración política y participación ciudadana, organización y gestión de la administración municipal y competencia y coordinación intergubernamentales.¹ El desarrollo institucional requiere diversos presupuestos, uno de ellos lo constituye la profesionalización de la gestión municipal.

En el marco del diagnóstico realizado para integrar la Agenda para la Reforma Municipal una de las constantes que presentan los gobiernos locales reside en un capital humano insuficiente, con altos niveles de

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

¹ Rodolfo García del Castillo, “Agenda para la Reforma Municipal. La modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales”, Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. CIDE, México, 1999, pp. 19-25.

rotación y escasa o nula capacitación. En tal contexto, la profesionalización de los servidores públicos municipales a través del Servicio Civil de Carrera constituye un tema urgente de la Agenda para la Reforma Municipal.

La estructura del texto es la siguiente. En primer lugar, se destacará que las diversas reformas al artículo 115 constitucional requieren para su operatividad de un capital humano profesionalizado, presupuesto de la modernización de la gestión municipal y su concreción en una eficiente capacidad de gobierno y administración. Se tratará el perfil y grado de capacitación que tiene el personal municipal, así como los mecanismos de reclutamiento y selección de personal que se aplican en los municipios del país. En tercer lugar se abordarán las implicaciones de la profesionalización, para precisar en cuarto lugar la definición del servicio civil de carrera municipal y los procesos que integran el modelo de profesionalización que se propone.

1. Modernización Administrativa y el Art. 115 Constitucional

En efecto, el ámbito municipal constituye el primer nivel de contacto con los gobernados. Las demandas ciudadanas cada vez más complejas se incrementan y ejercen una presión constante en la eficacia y calidad de la prestación de bienes y servicios. La vieja lógica institucional de concentrar funciones en unos cuantos aparatos políticos-administrativos erosionó la capacidad institucional y jurídica de representación legítima de las distintas aspiraciones sociales. Esta tendencia ha cedido paulatinamente terreno, no sin conflicto, a la diversidad funcional de las instancias de gobierno, administración y representación de la sociedad, para responder eficientemente a la complejidad social, proceso denominado: crecimiento de la densidad institucional.²

En esa dirección, la modernización de la administración pública municipal pasa, entre otros aspectos, por un incremento en la eficiencia de su capacidad de gobierno y administración.

La realización de las atribuciones y funciones conferidas a los municipios en la Constitución Federal y en las respectivas leyes orgánicas, requiere de una organización administrativa ágil y eficiente que de respuesta a la complejidad de la demanda ciudadana. Un factor fundamental lo constituye el capital humano con que cuenta dicho orden de gobierno, pues a mayor capacitación y profesionalización mayor eficacia de la gestión pública municipal.

Las funciones políticas, administrativas y técnicas de los municipios se regulan en el artículo 115 constitucional. Las diversas reformas a este precepto, como las de 1999 que dotan a los municipios de mayores

² Mireya Toto Gutiérrez y Constantino, Mario César, "Reforma política. Algunos elementos conceptuales", Fundación Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio", Xalapa, Ver., 1995, pp. 17 y ss.

facultades y las más recientes reformas constitucionales al 115 y 116 que prevén más responsabilidades a los municipios en el manejo de los recursos públicos para atender demandas prioritarias y abatir rezagos sociales; no se podrán ejercer plenamente en tanto los gobiernos municipales carezcan de suficientes recursos y de capital humano debidamente profesionalizado.

En ocasión de las reformas de 1999 señalé que la operatividad de las mismas dependía en gran medida de la profesionalización de los servidores públicos municipales.³ Y en esa dirección, el fortalecimiento municipal requiere, además de reformas constitucionales que por sí mismas son insuficientes, dotar a los municipios de los mecanismos jurídicos e institucionales necesarios para operativizar dichas reformas e impulsar debidamente su potencial de modernización y desarrollo administrativo.

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional generan un impacto, entre otros aspectos, en el ámbito de los recursos humanos con que cuentan los ayuntamientos para hacer frente a sus nuevas atribuciones. Es relevante señalar que del perfil o grado de capacitación que posea el personal dependerá el buen gobierno municipal y en consecuencia el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales conferidas al municipio.

2. Perfil del Personal Municipal

Conviene pues, conocer ¿cuál es el perfil y el grado de capacitación que tiene el personal que labora en los 2,427 municipios de nuestro país? ¿y si sus formas de reclutamiento, obedecen a reglas y procedimientos administrativos, es decir a un modelo "legal racional" o a las formas tradicionales de ingreso a la administración pública?

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 realizada por INDESOL-INEGI, contamos en el país con 2,427 municipios.⁴ Analizando un comparativo nacional del número de empleados tenemos que en 1995 existían 336,014 empleados, en el año 2000 la cifra varió a 478,010 lo que significó un incremento de un 40% con respecto a 1995. De ésta última cifra de más de 470,000 empleados el 90% de ellos no tiene más de 3 años de experiencia.⁵ Este aprendizaje de lo que implica una administración es lo que se desperdicia cada 3 años, cuando se renuevan las administraciones municipales y no se asegura la permanencia de los mejores servidores públicos independientemente de su filiación partidista.

³ Cf. Mireya Toto Gutiérrez, "El artículo 115 constitucional y la profesionalización de los servidores públicos municipales", Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, 1999, pp. 3 y ss.

⁴ Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL- INEGI, pp. 18-40.

⁵ Cecilia Loría Saviñón, ponencia presentada en el Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, D.F, 2001, p. 10.

En relación a la rotación del personal tenemos que el 88% de los secretarios, el 90% de los tesoreros, el 88% de los directores de seguridad pública, el 88% de responsables de la unidad de planeación y el 91% de los responsables del área de participación social permanecen de 1-3 años, mientras únicamente 12% de los secretarios, 10% de los tesoreros, 12% de los directores de seguridad pública, 12% responsables de la unidad de planeación y 10% de los responsables del área de participación social continua mas allá del periodo de gestión municipal. El cambio de funcionarios municipales que se produce cada trienio obstaculiza la creación de una base estable de recursos humanos e impide la continuidad en la delicada tarea de gobernar.

De acuerdo a la categoría ocupacional, en mandos superiores de un total de 25,927 empleados, 22,091 son hombres contra 3,836 mujeres; en mandos medios de un total de 25,799 empleados 20,509 son hombres y 5,290 mujeres; en cuanto al personal administrativo de un total de 124,603 son hombres 69,198 y mujeres: 55,405. Como se puede observar a mayor categoría ocupacional menor presencia de mujeres. Es en la categoría de personal administrativo donde la contratación femenina alcanza porcentajes más cercanos a sus compañeros varones, sin por ello igualarlos o rebasarlos.

En las categorías ocupacionales el incremento se reflejó en la categoría de mandos superiores en más de 900%, los mandos medios disminuyeron en un 22% y el personal administrativo se incrementó en un 60%.⁶

Otro aspecto relevante de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, reside en el hecho de que entre los aspectos más problemáticos que se presentan en los municipios aparece al lado de seguridad pública, participación ciudadana y limitación de recursos económicos, la prestación de los servicios públicos y el perfil y grado de capacitación que tiene el personal del municipio.

En cuanto a las funciones que realiza el área de administración de personal tenemos que de un total de 2,427 municipios: 1,698, es decir un 69.96% no aplican procedimientos de reclutamiento, selección y contratación contra 729 ayuntamientos que si los utilizan, lo que representa un 30.04%; respecto a la inducción al puesto: 2,017 municipios no la realizan lo que representa un 83.11% contra 410 que responden afirmativamente, es decir un 16.89%. En el rubro de capacitación y desarrollo personal: 1,814 municipios, un 74.74% no realiza estas funciones, contra 613 que si las realiza, un 25.26% y por último, en motivación y premios 1,918 responden negativamente contra 509 afirmativo, respectivamente un 79.03% y un 20.97%.

⁶ Cecilia Loría Saviñón, *op.cit*, p.12.

Analizar en detalle los porcentajes citados, rebasa el propósito del presente texto, baste con señalar que no podremos hablar de modernización administrativa municipal en tanto las burocracias locales no abandonen el patrimonialismo, la discrecionalidad y el clientelismo como formas de reclutamiento del personal. Resulta preocupante advertir que de 2,427 municipios del país únicamente 729 ayuntamientos utilizan procedimientos administrativos de contratación y selección de personal.

3. Profesionalización de Servidores Públicos Municipales

La profesionalización de los servidores públicos municipales es el presupuesto *sine quo non* para la revalorización y dignificación del trabajo burocrático. En nuestro país, se han instrumentado esfuerzos con diferentes perspectivas para la profesionalización del servicio público, esfuerzos que se han realizado de manera parcial en diferentes dependencias de la administración pública federal.⁷

En marzo del presente año la Cámara de Diputados aprobó por 374 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones la Ley Federal del Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal, esta ley pretende terminar con los vicios que han permeado la administración pública para acceder a los puestos públicos. Vicios como el amiguismo, compadrazgo y la discrecionalidad de los gobernantes sobre los aparatos administrativos, han sido consecuencia de la conjunción entre élite política y alta función pública. Con esta ley se pretende subsanar los aspectos incompatibles de la experiencia mexicana con la instauración de un servicio civil de carrera que separe la administración de la competencia política y ofrezca neutralidad a los cuerpos burocráticos.⁸

En algunas entidades federativas se avanza en los diferentes procesos que implica una estrategia de profesionalización que induzca al establecimiento del Servicio Civil de Carrera.⁹

En el ámbito municipal, la instauración del Servicio Civil de Carrera objetivo de la profesionalización de los servidores públicos, comporta el fortalecimiento institucional de los municipios; de allí que sea uno de los dilemas actuales de la modernización municipal.

⁷ Para conocer los avances de la carrera administrativa en México, en lo jurídico y en las experiencias vigentes véase: Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, 246 pp.

⁸ Para conocer las causas por las que no se desarrolló el Servicio Civil de Carrera durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional, véase Juan Pablo Guerrero Amparan, "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", Centro de Investigación y Docencia Económica A. C., México, 2000, pp.15-16.

⁹ Véase "La profesionalización y la carrera administrativa en las entidades federativas", de Cezario Aguilar Rubio, Mónica Guicho González, y Mireya Toto Gutiérrez, *et. al*, en *Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, pp. 211-243.

Incrementar la profesionalización de los administradores municipales implica separar la función política de la función administrativa o, dicho de otro modo, separar la función de gobierno del municipio de la filiación partidista. La instauración del Servicio Civil propicia asimismo la continuidad de los planes, para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de los servicios públicos y del municipio en general.

En México el servicio de carrera no se ha instrumentado en la administración pública municipal por diversas razones de orden jurídico, político, económico y cultural. No obstante, existen esfuerzos para diseñar a nivel nacional un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera.¹⁰ Ello, sin perjuicio de los esfuerzos aislados que diferentes entidades federativas realizan en el ámbito municipal.¹¹

La profesionalización de los recursos humanos municipales, implica un cambio cultural en el servicio público para lograr un buen gobierno que dote a sus gobernados de servicios de calidad.

La implantación de un Servicio Profesional de Carrera en el ámbito municipal, proporciona una alternativa de desarrollo y garantiza una eficiente prestación de servicios públicos a la sociedad, basados en: compromiso institucional, eficacia, creatividad, lealtad y ética profesional.

Implementar la carrera administrativa, propósito del Servicio Civil, conlleva a la profesionalización de los servidores públicos y a una mayor estabilidad de la función pública.

Con dicha propuesta, se propician las condiciones para asegurar la permanencia en los Ayuntamientos de los servidores públicos como consecuencia de la calificación al mérito. Estas acciones constituirán el punto de partida de la carrera administrativa municipal, que para formalizarse requerirá de un nuevo esquema jurídico que garantice estabilidad y eficiencia en el servicio público.

4. Servicio Civil de Carrera Municipal

El Servicio Civil de Carrera se define como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestión de personal al servicio del Estado, que garantiza la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, sobre la base de capacitación permanente, evaluación del desempeño y ascenso mediante la valoración de conocimientos y méritos.

La profesionalización de los servidores públicos demanda transformación en las costumbres, mentalidades y actitudes que por tradición han obstaculizado, aunque no siempre impedido, el buen

¹⁰ Estos esfuerzos se iniciaron en enero de 2001 en CEDEMUN, instancia federal de la Secretaría de Gobernación que el 30 de julio de 2002 se convirtió en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal hoy INAFED.

¹¹ Abordar los avances mencionados forma parte de una investigación más amplia que rebasa los límites del presente texto.

desempeño de los trabajadores al servicio de la comunidad. Enfrentar la tarea de cambio de mentalidades, debe ser un trabajo interdisciplinario y multifactorial: implica entre otros aspectos, sensibilizar a los servidores públicos para que interioricen el perfil que requiere una administración pública productiva, confiable y eficiente.

La profesionalización de los servidores públicos municipales debe partir de la adecuación de la normatividad municipal, siguiendo los contenidos del artículo 115 de la Constitución Federal, que reconoce en el municipio un potencial de modernización y desarrollo administrativo. En consecuencia, será necesario prever en la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, en las constituciones estatales y en las respectivas leyes orgánicas municipales, la inclusión del Servicio Civil de Carrera en el ámbito municipal. Consideramos que la metodología adecuada para emprender la profesionalización de los servidores públicos municipales debe tomar en cuenta la necesidad de modificar los procesos que tradicionalmente utilizan las administraciones locales para el reclutamiento, selección, ascenso y promoción de personal.

El modelo de profesionalización de servidores públicos municipales que proponemos comprende un esquema integrado por tres grandes procesos: pre-empleo, empleo y post-empleo.

La metodología parte de la premisa que el punto de referencia de los tres grandes procesos que integran el modelo de profesionalización —pre-empleo, empleo y post-empleo— debe ser la calificación al mérito. Para ello se propone crear un sistema que permita establecer los mecanismos administrativos que con transparencia, equidad e imparcialidad valoren la calidad y eficiencia del servidor público

El pre-empleo comprende los criterios, políticas y procedimientos que permiten la incorporación de recursos humanos calificados para ingresar y desarrollarse en la administración pública municipal, a través de procesos que garantizan transparencia y legalidad. En la etapa de selección se analiza la aptitud, capacidad, experiencia e intereses de los aspirantes a ocupar un puesto en la administración pública, a fin de detectar los perfiles idóneos para el eficiente desempeño de las funciones, sentando las bases para la prestación de servicios de calidad a la población.

La fase de empleo se inicia con la contratación y es el punto de partida para el desarrollo profesional del servidor público, integrada por los siguientes aspectos: inducción, capacitación, evaluación del desempeño y promoción. Es en esta etapa donde se potencian las habilidades, destrezas y conocimientos de los servidores públicos para su eficiente desempeño, motivados por políticas de promoción y ascenso, condicionadas por la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad.

El post-empleo corresponde a las acciones relacionadas con la terminación de la relación laboral que concierne al servidor público.

Diversos son los beneficios que ofrece el servicio profesional de carrera, destacan entre otros:

- Mejoramiento en la productividad y rendimiento de la función y servicios públicos.
- Alternativas de desarrollo y profesionalización de los servidores públicos.
- Certidumbre en el empleo.
- Ingreso y promociones con base en concursos y méritos.

A pesar de los beneficios indiscutibles de un sistema de profesionalización de servidores públicos, su diseño e implantación comporta un largo y complejo proceso que exige, además de voluntad política, enfrentar una serie de retos entre los que destaca la integración de un marco jurídico idóneo para las diferentes etapas del proceso de instauración de la carrera administrativa.

Bibliografía

AGUILAR RUBIO, Cezario, GUICHO GONZÁLEZ, Mónica y TOTO GUTIÉRREZ, Mireya, *et. al*, *Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2001.

Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. INDESOL- INEGI.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "Agenda para la Reforma Municipal. La modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales", Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. (CIDE), México, octubre, 1999.

GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo, "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. (CIDE), México, septiembre, 2000.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2000.

LORÍA SAVIÑÓN, Cecilia, ponencia presentada en el Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, D.F, octubre del 2001.

TOTO GUTIÉRREZ, Mireya, "El artículo 115 constitucional y la profesionalización de los servidores públicos municipales", Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, noviembre de 1999.

-----, "Modelo del servicio civil de carrera para el Estado de Veracruz", tomado de *Profesionalización de los servidores públicos*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, 15 de noviembre de 1999.

-----, "La experiencia en el gobierno del Estado de Veracruz: El servicio civil de carrera y su inserción en el proceso de modernización del Estado", en Memoria del seminario *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2001.

TOTO GUTIÉRREZ, Mireya y CONSTANTINO, Mario César, "Reforma política. Algunos elementos conceptuales", Fundación Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio", Xalapa, Ver., 1995.