

Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2005. Fecha de aprobación: 19 de octubre de 2005.

*Juan Miguel Morales y Gómez**

RESUMEN

El propósito del presente artículo es, a partir de la concepción teórica del municipio, así como de la concepción del servicio civil y la carrera administrativa, realizar un análisis sobre las condiciones, límites y perspectivas por las que atraviesa la gestión pública de los municipios del Estado de México, en comparación con los de los estados de Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León y Oaxaca con el fin de perfilar la profesionalización de sus servidores públicos.

PALABRAS CLAVE: Municipal, servicio civil, carrera administrativa, administración de personal, límites y perspectivas.

ABSTRACT

The intention of the present article is from the theoretical conception of the municipality as well as of the conception of the civil service and the administrative race, to make an analysis on the conditions, limits and perspectives by which it crosses the public management of the municipalities of the State of Mexico in comparison with those of the states of Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León and Oaxaca it with the purpose of outlining the profesionalización of his servants public.

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEMEX, maestro en Administración Pública y con estudios de doctorado en Ciencias Sociales en el área de Administración y Políticas Públicas.

KEY WORDS: Municipality, Civil Service, Administrative Race, Administration of Personnel, limits and perspective.

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido de la problemática existente de los municipios en México, ya que siempre se le ha considerado como el ámbito de gobierno menos desarrollado en lo económico, social y administrativo, además se le ha concebido como el nivel en el que se encuentran las condiciones menos favorables para construir las bases de su progreso. Derivado de lo anterior, su aparato administrativo que significa la herramienta principal para atender y responder a las necesidades de la ciudadanía, debiera estar dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales suficientes para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social. Además, es fundamental constituirlo como la organización que promueve el desarrollo económico, mediante la participación ciudadana activa que en conjunto se traduce en la gestión de programas y recursos provenientes tanto del gobierno federal como del estado, así como también provenientes de la capacidad de gestión que se traduce en apoyos técnicos y financieros de instituciones nacionales e internacionales y del aprovechamiento de la acción conjunta intermunicipal.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

El ámbito municipal es sin duda el espacio político, social y geográfico que conjuga

una serie de aspectos que se entrelazan entre sí, tales como: los culturales, históricos, políticos, económicos, sociales y administrativos. En este sentido, el municipio es concebido como una de las instituciones más antiguas en tanto asociación de vecinos y como unidad política, lo cual pone de manifiesto que éste cuenta con antecedentes aun más añejos que el propio Estado moderno. Es base de la organización de la comunidad, pero sobre todo, tiene una consistencia en el sentido de que retoma dentro de su esencia las costumbres y sus usos; también convergen la edificación de ciudades para constituir un espacio de convivencia social, lo cual le da una diversidad que a su vez depende de las características geográficas y condiciones culturales, para lograr su permanencia en la historia de las instituciones, lo que le permite entender que se trata de una de las organizaciones más sólidas que existen en la vida pública de la humanidad.

Desde la óptica legal “el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados. Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social” (Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993:107).

Estas dos concepciones tienen características distintas dado el enfoque que se aborda. Por lo que es pertinente señalar las diversas visiones que se tienen de este ámbito de gobierno y de esta esfera administrativa, donde es importante tanto lo orgánico-administrativo, como lo sociológico, en

términos de generar las condiciones de concebirse como una unidad de personas que se reúnen dentro de un territorio determinado para compartir problemáticas, así como posibles esquemas de solución comunes, bajo la autoridad de un gobierno, entonces estaremos ante la presencia de una dimensión política. Es así que se considera como la entidad política primaria básica y autónoma de la organización general, dotada de personalidad propia (Martínez, 1987:108).

Se considera también como el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria, en virtud que dispone de territorio y capacidad política, jurídica y administrativa. Esta visión muestra una relevancia de las relaciones sociales y humanas en tanto se reúnan las familias y las personas en un mismo espacio territorial para realizar actividades de convivencia comunitaria.

Por otra parte, no puede hacerse a un lado la concepción acerca de definirlo como una forma de descentralización desde el punto de vista de los tipos de descentralización que se presentan tales como: territorial, por servicios y por colaboración, correspondiendo a éste, la referida a la descentralización territorial o geográfica. No obstante, entendida así, puede ser una concepción reducida si tomamos en consideración la reforma constitucional del año 1999, ya que destaca el concebirlo como gobierno y por lo tanto, la relación de los individuos con el medio. En consecuencia la conceptualización del municipio obliga a entenderlo bajo varias dimensiones que tienen que ver con los aspectos naturales, políticos, sociales, orgánicos, administrativos y desde luego territoriales.

Resulta conveniente que en el concepto de municipio, sea indispensable establecer diversos grados: como primer momento de su realidad sociológica, como asociación domiciliaria, como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Cuando se logra concretar el municipio en la tendencia para institucionalizarlo a fin de establecer objetivos definidos, éste adquiere un carácter de municipio político. Lo cual quiere decir que sólo determinados municipios pueden quedar exclusivamente como realidad sociológica, es decir como municipio natural.

En este sentido estamos hablando del municipio político, cuando nos referimos a la comunidad domiciliaria en cuanto que se institucionaliza políticamente su régimen social” (Ochoa, 1979:22).

En consecuencia, el municipio es el espacio territorial y a la vez la institución jurídica, política y administrativa en la que se comparten rasgos culturales, historia, idioma y relaciones sociales. Es administrado por autoridades que son integradas de acuerdo con normas preestablecidas a fin de generar un Estado de derecho, donde todos los individuos cuenten con las condiciones precisas de convivencia humana para posibilitar el desarrollo de sus integrantes.

Después de presentar varios enfoques acerca de la concepción del municipio, es pertinente describir el significado de los componentes de la autoridad municipal, ya que permite relacionar el aspecto político con

el social a fin de que se pueda advertir la importancia que tiene en el desempeño de los habitantes, la actuación de las autoridades que finalmente son elegidas por la decisión de la mayoría de ellos.

Resulta pertinente conceptualizar el significado del cuerpo que se integra a fin de conducir el rumbo y destino de la comuna, tal y como se presenta enseguida:

El ayuntamiento que es conocido como la corporación municipal o comisión. “Estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV” (IILSEN, 2003).

Estas formas administrativas fueron evolucionando en España y de ahí se impuso en América Latina. Son dos conceptos fundamentales para la organización del gobierno y administración municipal, ya que tiene que ver con la conducción del gobierno así como el ejercicio de autoridad. Lo interesante es que en éste se expresa una forma de organización colegiada para deliberar y decidir sobre todos los asuntos de la vida interna del municipio.

El elemento fundamental en la instauración final del municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían es-

tado ocupados por los árabes. Así, ciertos privilegios y concesiones conocidas como «fuero municipal», se caracterizaron por regular la vida común de cada localidad, pasando a ser parte también de su estructura jurídica interna. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al reino de España (IILSEN, 2003).

Este pasaje histórico del municipio en España refleja la evolución de la organización de las funciones de gobierno, pero dado la política de Carlos V, fue que se modificó ese camino a nuestro parecer evolucionista, para ser cambiado por otro modelo organizativo, como lo fue el centralista en aras de fortalecer el reino de España a fin de hacer frente a todas las guerras que se sucedieron en las siguientes etapas históricas de la propia España. Cuestión que sacrificó la tendencia hacia mejores niveles de desarrollo administrativo-político, para volcarse fundamentalmente en lo político, es decir, en su esencia principal, ya que estaba en peligro el poderío del imperio, por lo que era necesario reagrupar las fuerzas y por ello el municipio fue una estrategia adecuada para lograr vivificar el poder del gobierno español.

Por otra parte, el papel de la religión en la integración del municipio, con sus términos sagrados y su culto local, jugó y sigue jugando una importancia en la conformación municipal, ya que la religión tiende a unificar valores, pensamientos y por consecuencia, afinidades sociales.

Una vez clarificado la concepción que se tiene del municipio desde varias perspec-

tivas, es conveniente señalar la importancia que tiene la administración en tanto responsable de prestar diversos servicios para la comunidad regional. En este aspecto, se debe precisar la relevancia que tienen en los municipios la competencia, eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión en la que participan personas que han sido incorporadas para servir a los demás mediante el uso de conocimientos, técnicas, procedimientos, normatividad, programas y acciones que se concretizan en servicios colectivos a fin de satisfacer necesidades colectivas.

A continuación se abordará la teoría del servicio civil y la carrera administrativa, para poder estar en condiciones de conocer el papel que juega el desempeño del elemento humano dentro de las administraciones municipales, que tiene como característica y función la del servicio que se presta de la manera más adecuada y eficiente para beneficio de los pobladores de un municipio. Los servidores públicos de las administraciones municipales deben ser incorporados bajo esquemas de idoneidad y mérito a fin de que sus actitudes, aptitudes y lealtades estén fundamentalmente con la institución y en general con la ciudadanía.

EL SERVICIO CIVIL Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Servicio civil

A partir de la publicación de la *Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal* en 2003 y su correspondiente reglamento, se ha

venido cometiendo el error en cuanto a tratar de igualar las leyes de servicio civil estatales (referidas a cuestiones laborales desprendidas del artículo 123 constitucional) con leyes de carrera administrativa, incluso deben ubicárseles como disposiciones de contenido laboral. Sin embargo, esta confusión se expresa de una consideración que refiere al uso de conceptos precisos para definir unas y otras, por lo tanto es pertinente abordar el concepto de servicio civil.

El concepto de servicio civil tiene que referirse en principio al personal no militar del gobierno, es decir, al personal que desempeña una gran cantidad de cargos administrativos que implican la administración y gestión de recursos, programas y acciones destinadas para atender las necesidades de la sociedad.

El servicio civil se orienta al empleo público, ello implica al personal contratado o designado. Aquí es importante señalar que incluye a todo el personal tanto de confianza, como sindicalizado, así como el que la autoridad ejecutiva nombra para ocupar los cargos de primer nivel de la administración en turno. Al mismo tiempo, se debe considerar a los mandos medios y superiores, puesto que son los servidores públicos que realizan las funciones de coordinación, conducción y mando y que son a su vez, los niveles inmediatos inferiores de los llamados funcionarios de libre designación.

El servicio civil visto así, integra a todo el personal contratado en capacidad civil, incluyendo al personal de base u operativo que está involucrado en la gestión y operación de las políticas públicas. Aquí vale la

pena señalar que el servicio civil si bien se liga de manera general al empleo público, debe separarse de manera clara de aquel que se orienta con las prácticas negativas como es el botín, puesto que la operación de éste conlleva a un funcionamiento apartado de la racionalidad administrativa y del deber ser de la función pública, además de convertirse exactamente en todo lo contrario a una operación moderna y profesional del servicio público que debiera estar basado en el mérito y en la idoneidad de quienes integran el servicio civil.

En consecuencia, una ley de servicio civil es aquella que regula las relaciones entre el Estado y sus empleados, sin distinción de mando o tipo de contrato. Una ley de servicio civil es entonces una ley de empleo público general que implica la estructuración jurídica de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores y en donde se debe aclarar que se trata de un ordenamiento que no incluye a la carrera administrativa, lo cual permite afirmar que no deja de ser de servicio civil.

Ahora bien, se precisa la pertinencia de referirnos al otro tipo de contratación en el sector público tanto el perteneciente al orden federal como estatal, se trata entonces del personal de confianza, que debemos indicar que se divide en dos grupos. El primero se integra por los funcionarios de alto nivel y el otro se refiere a los ubicados en el nivel medio en el que aplica el “servicio profesional de carrera” que se rige por la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* o en las entidades federativas por las correspondientes leyes de carrera administrativa para

los casos de los estados de: Aguascalientes, Veracruz, Zacatecas y Quintana Roo.

Servicio de carrera administrativa

El servicio de carrera administrativa o servicio civil de carrera (Rivera, 2005) tiene más de 100 años de existencia, el modelo británico fue el primer servicio de carrera administrativa formal en el mundo. Su implantación quizás fue la respuesta a las prácticas de patronazgo y botín. Prácticas a todas luces contrarias a la racionalidad, equidad, justicia del servicio público y la confección y operación de políticas públicas. La importancia de incorporar los procesos de selección de aspirantes haciendo prevalecer el principio del mérito con el propósito de disponer de servidores públicos profesionales que por definición su compromiso fuese el servicio y su lealtad la institución y la sociedad.

Abundando sobre el servicio civil de carrera británico Edward Page funcionario del Reino Unido dice que, resultaría un poco extraño pensar en las nuevas formas de gestión pública como parte del funcionamiento de lo que conocemos como ‘el sistema de servicio público’ en el Reino Unido. El sistema de servicio público es entendido como un sistema en que los nombramientos y ascensos se basan en los méritos, ha formado parte de la vida política británica durante mucho tiempo, ya que su origen generalmente se remonta a las reformas del informe Northcote-Trevelyan. Aunque las iniciativas del tipo de las nuevas formas de gestión pública probablemente serían inconcebibles sin un sistema de servicio público, rara vez se considera que ambas sean interdependientes, sobre todo porque el sistema de administra-

ción pública se da por sentado. En este caso, la pregunta se trata como dos interrogantes: cómo opera el sistema de servicio público y cuáles son los principales sucesos en cuanto a las innovaciones que se mencionan (Page, 2003:108).

La función pública británica es un ejemplo de burocracia weberiana, puesto que se realizan las tareas y aplican las políticas sin importar el perfil político del gobierno en turno. La función pública tiene una independencia basada en la continuidad que resulta de la consolidación de la carrera administrativa (Uvalle, 2000:117).

Adicionalmente se tiene contemplado en el servicio civil de carrera el principio de la igualdad de oportunidades para todas las personas que laboran en el servicio público. El ingreso, la capacitación y el ascenso se llevan a cabo en función de aptitudes y a partir de éstas, favorecer la carrera administrativa con base en la profesionalización del servicio en donde los grupos emergentes deben ser considerados como es el caso de las mujeres, discapacitados y las minorías étnicas (Uvalle, 2000).

Antoine Tahoces (2003) funcionario del gobierno francés plantea que los dos elementos (Servicio civil de carrera y la función pública) reciben una adhesión sin límites. Por una parte, el sistema de selección tanto central (Escuela Nacional de Administración) como local permite atraer a los mejores servidores públicos. La movilidad tanto horizontal como vertical en la misma administración o en las otras funciones públicas contribuye al desarrollo de los mejores servidores que de esta manera permanecen al servicio del público.

Un segundo elemento participa en el éxito del sistema francés, así como lo pretenden varios expertos, es el concepto de separación de las funciones de reclutamiento y selección de los poderes del político en materia de nombramiento. Los servidores públicos que determinan libremente las administraciones donde quieren laborar (a nivel central) o los servidores “territoriales” que reciben su nombramiento del electo representante de la institución, no dependen de los resultados de las diversas elecciones. Con esto contribuyen a transparentar la administración pública (por ejemplo al momento de cambio del electo o de alta gerencia) porque pueden permanecer en sus puestos siempre y cuando cumplan con las obligaciones de neutralidad, eficiencia y profesionalismo.

Con esto nos queda claro la diferencia de un sistema y otro, por lo que conviene tenerlo presente a fin de que se efficienten los dos esquemas pues uno, el de carrera, sea el que promueve la dinamización y eficiencia del servicio público general y con ello, se logra avanzar en las respuestas que se le proporcionan a la ciudadanía propendiendo a la democracia y transparencia del gobierno.

Rivera citando a Wise señala que los sistemas de empleo público adoptados en el mundo son de varios estilos, donde se incluyen: a) los sistemas de mérito, que enfatizan la oposición como medio de ingreso al sector público; b) los sistemas de carrera, que priorizan un perfil individual de manera que se estima el crecimiento potencial de un individuo en una estructura y un puesto; c) los sistemas de designa-

ción política, donde es facultad de los ejecutivos o legislativos de designar a quien consideren conveniente para ocupar un puesto, aun cuando se seleccione bajo el principio de lealtad política; y, finalmente, d) un cuarto sistema que se rige por las condiciones generales de trabajo entre el estado como empleador y sus trabajadores y que también implica un sistema de carrera para los niveles inferiores (los sindicalizados con el escalafón).

En este sentido, no hay modelos únicos y es común encontrar los cuatro modelos operando en un solo estado, pero la característica común de los modelos a) y b), es el ofrecimiento, a un nivel de función pública media o superior, de permanencia en el empleo, donde la separación o el despido no puede darse por razones que no sean justificadas. El modelo c) no tiene ninguna garantía de permanencia y en muchos casos es temporal, e incluso pueden ser ocupados por miembros del servicio de carrera. Éste es el caso del llamado Senior Executive Service (SES) en Estados Unidos, donde funcionarios de la alta función son designados por el presidente en turno para participar en el diseño de políticas por tiempos limitados (Rivera; 2005: 14).

LAS LIMITANTES DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES EN LA PROFESIONALIZACIÓN

La profesionalización de los servidores públicos mediante un servicio de carrera administrativa, es sin duda la estrategia fundamental para transformar el funcionamiento y desarrollo de la administración

municipal en México. Los esfuerzos que se han venido realizando principalmente en el orden federal, se pueden calificar de insuficientes, aunque se empieza a observar cambios positivos importantes sobre todo en las instituciones que son autónomas como son los casos del Instituto Federal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos, además de otros sistemas de entidades federales como: El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática o el Sistema de Administración Tributaria entre otros. Adicionalmente como ya se había señalado, se ha implantado el Sistema de Profesionalización de Carrera de la Administración Pública Federal en el sector central, también se han integrado a esta importante tendencia de la profesionalización y servicio civil de carrera, algunas entidades federativas ya mencionadas anteriormente. Sin embargo, para el ámbito municipal el camino es verdaderamente azaroso, puesto que en virtud del nivel de su desarrollo económico, social y administrativo, muestra situaciones que complican la operación en conjunto con los gobiernos estatales de un sistema de carrera administrativa.

Otra cuestión que vale la pena mencionar, es el hecho de que las administraciones municipales dado el periodo gubernamental que como sabemos es de tres años, son verdaderamente insuficientes para diseñar, analizar y aprobar un programa, sistema y normatividad en materia de servicio civil de carrera para cada municipio o en todo caso para todos los municipios de cada entidad federativa.

También existen otros problemas a los que se enfrentan las administraciones munici-

pales los cuales son: la falta de continuidad de los programas, ello debido a que en los periodos de gestión como ya se mencionó son demasiado cortos, además de que el personal no cuenta con estabilidad laboral.

Tomando en cuenta lo anterior, se podrá dar continuidad a los programas que así lo requieran y generar mayor estabilidad entre el personal sin importar el partido político que esté a cargo. En este caso, se considera necesario establecer un pacto de todas las fuerzas políticas de la entidad para que exista el compromiso de mantener el sistema, la normatividad y el respeto a los servidores públicos pertenecientes al sistema profesional, ello vendrá a beneficiar no sólo a la organización municipal, sino también a la calidad de los servicios que se presten a la ciudadanía.

Adicionalmente, es necesario tomar conciencia de que en las administraciones municipales, las áreas encargadas de la administración y desarrollo de los recursos humanos no se encuentran integradas adecuadamente, no realizan las tareas que les corresponden y no cuentan con personal profesional para la administración de los recursos humanos. Además de que sus funciones no están delimitadas, provocando con ello duplicidad, insuficiencias y por consecuencia ineficiencias que incidan directamente en el desempeño de la administración municipal.

Por otra parte, los perfiles del personal no corresponden a la función que se desempeña, sino más bien obedecen a criterios que fundamentalmente son calificados de: “patronazgo y reparto de botín”, que se ex-

plica por los múltiples compromisos que se adquieren en campaña, en virtud de que hoy en día tras la cerrada competencia de las diferentes fuerzas políticas, se acentúan más estas condiciones, que implican que los no profesionales se incorporen a la administración pública y que se genere por consecuencia un uso patrimonial de los cargos, estableciendo como única lealtad a quien los designó, es decir el presidente municipal y éste a su vez para mantener la estabilidad política no tiene más remedio que invitar a participar en la administración municipal a las personas que apoyaron en la campaña o que son parte de compromisos con otros actores políticos que inciden en el futuro político del presidente municipal.

Para constatar las limitantes que tienen las administraciones municipales a efecto de construir las condiciones para diseñar y operar un sistema de carrera administrativa, se seleccionaron cinco entidades federativas: Aguascalientes, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Oaxaca buscando encontrar similitudes y diferencias interesantes sólo con el ánimo de apreciar la situación que priva en los municipios de estos estados, teniendo como eje central al Estado de México.

A continuación se presentan datos con base en las encuestas: *Perfil de los Municipios de México* (1995), *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000* y la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*.

CUADRO 1
PROMEDIO DE PRESIDENTES CON NIVEL UNIVERSITARIO

Entidad	1995	2000	2002
Aguascalientes	54.50%	81.80%	100.00%
Estado de México	57.90%	72.10%	74.20%
Jalisco	52.40%	63.70%	56.50%
Nuevo León	56.90%	66.70%	66.70%
Oaxaca	15.50%	26.00%	30.50%
Nacional	39.60%	49.20%	52.70%

FUENTE: Elaborado a partir de las bases de datos de las encuestas de 1995,2000 y 2002.

En este cuadro se aprecia la tendencia positiva de Aguascalientes en cuanto a la formación universitaria de sus presidentes municipales, que de un poco más de 50% en 1995 pasó al 100% en el año 2002, el estado de México muestra una tendencia de mejoría de más de 50% en 1995 a cerca del 75% en el 2002, en tanto Jalisco y Nuevo León, su mejoría, es menor pues de más de 50% en 1995 pasó a 56 y 66% respectivamente, si bien mejora, no logra avanzar significativamente en comparación con Aguascalientes y el Estado de México.

Sin embargo, el estado de Oaxaca muestra porcentajes muy reducidos de 15.5% pasó a 30.5% existe avance, pero sus números son muy bajos comparados con los estados referidos. Incluso con respecto al promedio nacional que es de 39, 49 y 52% respectivamente.

En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento de los municipios de los estados referidos con el propósito de conocer las diferencias y similitudes en materia de ingreso de los ejecutivos municipales.

CUADRO 2
INGRESO MENSUAL FAMILIAR DE PRESIDENTES MUNICIPALES (2002)

Estados	0-1	1-3	3-5	5-7	7-10	10+	Total
	salario mínimo	salarios mínimos					
Aguascalientes					1	10	11
Jalisco		1		4	4	115	124
Estado de México						122	122
Nuevo León						51	51
Oaxaca	192	142	88	65	29	54	570
Total	192	143	88	69	34	352	878

FUENTE: Elaborado a partir de la base de datos de la encuesta 2002.

Se aprecia claramente que tratándose de ingresos para los presidentes municipales, el comportamiento es que 90.9% de los municipios del estado de Aguascalientes perciben más de 10 salarios mínimos, 92.7% de los municipios de Jalisco obtienen más de 10 salarios mínimos, aunque hay un municipio que percibe de uno a tres, cuestión que marca una situación de gran desproporción. Los municipios del Estado de México en cambio 100%, perciben ingresos de más de 10 salarios mínimos, al igual que el estado de Nuevo León, mientras que Oaxaca tiene el siguiente comportamiento: 33.6% gana entre 0 y un salario, 25.9% percibe entre uno y tres salarios, 15.4% obtiene entre tres y cinco salarios, 11.4% entre cinco y siete salarios, 5% entre siete y 10 salarios y finalmente 9.4% perciben más de 10 salarios mínimo, lo cual evidencia una situación extremadamente desproporcionada que se explica por el grado de desarrollo económico, social y administrativo de este estado y en consecuencia sus administraciones municipales se encuentran en condiciones difíciles para operar un sistema de carrera administrativa.

En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento en que evoluciona el empleo público en las entidades federativas que fueron seleccionadas.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO 1995-2002

Entidad	Empleo público municipal				
	1995	2000	2002	Incremento a 2000	Incremento a 2002
Aguascalientes	5585	8298	8630	49%	4%
Jalisco	35056	44864	49550	28%	10%
Estado de México	38687	58797	67186	52%	14%
Nuevo León	20231	22826	29308	13%	28%
Oaxaca	15210	19548	21639	29%	11%
Nacional	339307	478262	548930	41%	15%

FUENTE: Elaborado a partir de las bases de datos de las encuestas de 1995,2000 y 2002.

Se aprecia en primer lugar, en estos estados, un incremento en todos los periodos, sólo que el porcentaje de incremento de 1995 a 2000 es mayor con respecto al de 2002, con la excepción de Nuevo León que su incremento es moderado y luego más alto en el último periodo en relación con el comportamiento de los demás estados.

De las cifras anteriores cabe el planteamiento que así como se presenta una tendencia a la alza en materia de número de servidores públicos, se precisan de sistemas de profesionalización de carrera administrativa para hacer frente a las demandas y número creciente de servidores públicos, pues si se posterga tal política de profesionalización será cada vez más difícil y complicado instrumentar este sistema que es necesario y urgente dado la dinámica y tendencias de la población para exigir bienes y servicios de calidad, además de que se le rindan a la población las cuentas que correspondan al ejercicio gubernamental.

El tamaño del empleo público debe estar relacionado con las necesidades del servicio. En este sentido, parece ser irrelevante si un municipio tiene mayor o menor número de empleados, más bien el análisis debe centrarse en qué se hace con el incremento de empleo, pues lo importante es que se resuelvan las carencias de los municipios, en especial en la prestación de los servicios públicos. Luego entonces, afirmar que es preferible tener un número menor de servidores públicos puede implicar una inferencia incorrecta de las necesidades de una gestión local.

El siguiente cuadro nos muestra el porcentaje promedio que representó el gasto de nómina para los años 2000 y 2002 de los estados seleccionados.

CUADRO 4
PORCENTAJE PROMEDIO DEL GASTO DE NÓMINA
2000 Y 2002 SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA

Estado	2000	2002
Aguascalientes	39.28	42.41
Jalisco	23.27	28.15
Estado de México	32.14	38.21
Nuevo León	29.29	33.78
Oaxaca	11.36	12.11
Nacional	21.88	24.23

FUENTE: Elaborado a partir de las bases de datos de las encuestas de 2000 y 2002.

Como se aprecia, los municipios del estado de Aguascalientes le dedican mayor porcentaje al gasto de nómina, seguido del Estado de Méxi-

co, Nuevo León y Jalisco y al final Oaxaca con apenas 12.11%, en este aspecto los estados que están por encima del promedio nacional son los estados referidos, en cambio por debajo se encuentra Oaxaca. En este sentido, los municipios que pertenecen a un nivel alto de desarrollo dedican una parte importante de su presupuesto al pago de servidores públicos y los que tienen menores niveles de desarrollo le dedican menos porcentaje, lo cual señala que habrá otros rubros que sean tan importantes o más que el pago de la nómina. Ello nuevamente apunta que tratándose de municipios con bajo desarrollo aun perteneciendo a entidades con alto desarrollo económico será difícil incorporarlos a un esquema de carrera administrativa para sus servidores públicos.

CUADRO5
EXISTENCIA DE UNIDADES DE PERSONAL 1995, 2000 Y 2002

¿Se cuenta con unidad de administración de personal?	1995	2000	2002
Sí	936	1559	1862
No	1456	868	567
Total	2392	2427	2429
No corresponde	3		
No existía el municipio	34	2	
	37	2	
Total	2429	2429	2429

FUENTE: Elaborado a partir de las bases de datos de las encuestas de 1995,2000 y 2002.

En este cuadro se muestra otro de los aspectos relevantes a considerar, ya que se refiere a la existencia o no de unidades de personal, pues es la estructura encargada de administrar y desarrollar al personal de la administración de los municipios, además de ser el área donde se deberá instrumentar el servicio de carrera administrativa.

En este sentido, el cuadro nos muestra un incremento importante de unidades administrativas de personal, pues pasa de 936 en 1995 a 1 862 en el año 2002. Sin embargo, en términos porcentuales nos arroja los datos siguientes: 38.5, % 64.1% y 76.6% respectivamente, crecimiento sí, pero a la vez las diferencias son todavía demasiado altas, tomando en consideración el impacto que se genera por el hecho de no contar con una unidad tan importante para el desarrollo y modernización de los municipios, lo cual indica problemas en la integración y funcionamien-

to de la infraestructura administrativa de este ámbito de administración pública.

A continuación se presenta el cuadro que contiene la información sobre la ejecución de las funciones de personal como son reclutamiento, selección, y contratación; inducción; capacitación y desarrollo; y motivación, premios y o estímulos.

CUADRO 6
MUNICIPIOS QUE EJECUTAN TODAS LAS FUNCIONES DE PERSONAL.
1995 Y 2000

Municipio	Estado
Aguascalientes	Aguascalientes
San Francisco de los Romo	Aguascalientes
Zapotlán el grande	Jalisco
Lagos de Moreno	Jalisco
Tonalá	Jalisco
Zapopan	Jalisco
Atlacomulco	Estado de México
Calimaya	Estado de México
Metepec	Estado de México
Naucalpan de Juárez	Estado de México
Nezahualcóyotl	Estado de México
Tlalnepantla de Baz	Estado de México
Toluca	Estado de México
Cuautitlán Izcalli	Estado de México
Cerralvo	Nuevo León
San Nicolás de los Garza	Nuevo León
Santa Catarina	Nuevo León

FUENTE: Elaborado a partir de las bases de datos de las encuestas de 1995,2000 y 2002.

Este cuadro es ampliamente revelador de la realidad institucional en materia de desarrollo de las funciones básicas de las unidades de personal, ya que los que las efectúan son: dos de Aguascalientes, cuatro de Jalisco, ocho del Estado de México, tres de Nuevo León y ninguno de Oaxaca y en total en todo el país son apenas 50 municipios, es decir 2% de los que realizan todas las funciones, lo cual permite señalar que las condiciones de la infraestructura administrativa en materia de recursos humanos son verdaderamente pobres, incluso en los municipios que pertenecen a los estados que ya cuentan con el sistema de servicio civil de carrera (Aguascalientes, Quintana Roo y Zacatecas), siendo el promedio nacional de existencia de funciones de personal del orden de 2.21

y 2.38 para los años de 1995 y 2000 respectivamente, ello ratifica lo expuesto con anterioridad.

PERSPECTIVAS

La modernización de la gestión pública municipal en México, no obstante todas las limitantes anotadas con anterioridad, empieza a observarse en algunas regiones esfuerzos entre los cuales se pueden señalar los siguientes: existen normatividades en materia de carrera administrativa en los estados de Aguascalientes, Zacatecas y Quintana Roo, que como se había indicado contemplan a los servidores públicos municipales. Dentro de esta evolución del servicio civil para los municipios, destaca el del municipio de Torreón, el cual cuenta con un Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal del 9 de diciembre de 1999. También se tiene noticia de los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla los cuales en sus planes de desarrollo contemplan el diseño y operación del servicio civil de carrera.

Sin duda estos esfuerzos todavía iniciales de parte de los gobiernos estatales y municipales, más que realiza en términos de fomento y apoyo el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, relativo a la profesionalización de las administraciones municipales a través del documento denominado: *Guía de Recursos Humanos Para la Administración Pública Municipal* en el que plantea los siguiente aspectos: análisis y descripción de puestos, reclutamiento y selección, con-

tratación, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, remuneración y administración de las incidencias, permiten que se tengan fincadas serias esperanzas para hacer cambiar positivamente a las administraciones municipales de nuestro país.

En virtud de este análisis donde se han señalado diversos problemas por los que atraviesa la administración municipal en torno a la estructuración de la normatividad y al sistema de carrera administrativa para sus servidores públicos, así como los avances ya descritos, se enlistan las tareas que son convenientes llevar a cabo a fin de lograr las condiciones de lo que hemos llamado infraestructura administrativa en materia de administración de personal, para luego en una etapa siguiente, diseñar e instrumentar la carrera administrativa para las administraciones municipales:

- Establecer políticas para el desarrollo de los recursos humanos, apoyadas en los instrumentos para su regulación y desarrollo
- Los funcionarios responsables deben contar con la autoridad, los recursos, la información suficiente para el buen desempeño de sus funciones. Esto debe ser garantizado con la voluntad política de la autoridad y con los recursos adecuados para lograr que la administración de recursos humanos opere convenientemente
- Se debe elaborar los perfiles de todo el personal de la administración municipal, e integrar el catálogo de puestos y el tabulador de salarios correspondiente
- Crear el área o asignar al servidor público encargado del reclutamiento, la se-

lección, la contratación y/ o nombramiento así como la inducción del personal

- Establecer el área o al encargado de la capacitación, evaluación y sistema de estímulos para el desarrollo y profesionalización del personal
- Establecer el área de control de personal, nóminas y pagos
- Establecer el área o encargado de la aplicación de la normatividad laboral para los trabajadores al servicio de los municipios del estado de México
- Iniciar, al mismo tiempo, los procesos de capacitación a fin de profesionalizar a los servidores públicos responsables de funciones y tareas estratégicas como son: la secretaría del ayuntamiento, la oficialía mayor o dirección administrativa, la tesorería, la contraloría, el área de planeación y el área de servicios públicos y obras
- Operar evaluaciones anuales para el personal que demuestre lealtad institucional, capacidad y eficiencia en el servicio, a fin de ir formando los cuadros permanentes de la administración municipal. En este aspecto habrá que aprovechar las experiencias y conocimientos de aquellos servidores públicos comprometidos con la organización municipal.

CONCLUSIONES

El municipio es el espacio político, social y geográfico que conjuga una serie de aspectos tales como: los culturales, históricos, políticos, económicos, sociales y ad-

ministrativos. Es una de las instituciones más antiguas puesto que es la asociación de vecinos y a su vez unidad política, lo cual pone de manifiesto que éste cuenta con antecedentes aun más añejos que el propio Estado moderno. Es base de la organización de la comunidad regional.

La conceptualización del municipio obliga a entenderlo bajo varias dimensiones que tienen que ver con los aspectos naturales, políticos, sociales, orgánicos, administrativos y desde luego territoriales. Implica concebirlo como asociación domiciliaria, como municipio natural y como primer momento de su realidad sociológica.

El papel que juega la religión en la integración del municipio, con sus términos sagrados y su culto local, tiene una importancia fundamental, sobre todo en la conformación del mismo ya que ésta tiende a unificar valores, pensamientos y por consecuencia afinidades sociales.

La administración en tanto responsable de prestar diversos servicios para la comunidad regional, debe precisar la relevancia que tienen en los municipios la competencia, eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión en la que participan personas que han sido incorporadas para servir a los demás mediante el uso de conocimientos, técnicas, procedimientos, normatividad, programas y acciones que se concretizan en servicios colectivos a fin de satisfacer necesidades.

El servicio civil es empleo público, ello implica personal que es contratado o designado, incluye a todo el personal tanto

de confianza, como sindicalizado, así como el que la autoridad ejecutiva nombra para ocupar los cargos de primer nivel de la administración en turno. Desde luego es relevante aclarar que éste no debe referirse a aquel que conlleva a prácticas negativas como es el botín, puesto que es contrario a la racionalidad y al deber ser del servicio profesional. Al mismo tiempo, se debe considerar a los mandos medios y superiores, puesto que son los servidores públicos que realizan las funciones de coordinación, conducción y mando y que son a su vez, los niveles que se encuentran inmediatamente abajo del nivel de funcionarios de libre designación, que en suma todos pertenecen al servicio civil.

Una ley de servicio civil es aquella que regula las relaciones entre el Estado y sus empleados, sin distinción de mando o tipo de contrato. Es entonces una ley de empleo público general que implica la estructuración jurídica de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores y en donde se debe aclarar que se trata de un ordenamiento que no incluye a la carrera administrativa, lo cual implica no dejar de ser de servicio civil.

La profesionalización de los servidores públicos a través de la operación de un servicio de carrera administrativa, es la estrategia para transformar el funcionamiento y desarrollo de la administración municipal. Los esfuerzos realizados en México principalmente en el orden federal, son todavía insuficientes, aunque se observan algunos cambios positivos importantes sobre todo en las instituciones que son de carácter autónomas, como por ejemplo el

Instituto Federal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos, entre otros. Adicionalmente se ha implantado el Sistema de Profesionalización de Carrera de la Administración Pública Federal en el sector central y también se han integrado a este movimiento algunas entidades federativas, lo cual marca una tendencia hacia la profesionalización de carrera en nuestro país.

Los cambios requeridos para establecer la carrera administrativa en los municipios en México son: ampliar el periodo gubernamental o en su caso incluir la reelección de sus autoridades para diseñar, analizar y aprobar un programa, sistema y normatividad en materia de servicio civil de carrera de los municipios o en todo caso para que cada que entidad federativa incluya en su sistema a los municipios. Asimismo, es necesario darle continuidad a los programas de gobierno, para ello es indispensable disponer de personal con estabilidad, que permita que se garantice la calidad y efectividad de los servicios que se prestan a la comunidad.

Generar las condiciones administrativas que incluyan la realización de funciones, procesos y programas de personal, en lo que se refiere al ingreso, permanencia, desarrollo y evaluación de los servidores públicos municipales, garantizando plenamente la aplicación de la normatividad laboral aplicable.

El estado de México tiene en promedio potencialidades en materia administrativa, en lo que se refiere a formación de sus presidentes municipales de nivel universita-

rio, pues cerca del 75% detenta este nivel de estudios; en ingresos 100% de presidentes municipales perciben más de 10 salarios mínimos; tiene ocho municipios que realizan las funciones básicas del área de personal en este caso para los demás el reto es avanzar para que todos los municipios realicen las funciones de personal; ha incrementado el número de sus servidores públicos en 52% y 14% en los años de 2000 y 2002 y en su gasto de nómina destina 32.14% y 38.21% en estos mismos años, tales indicadores en general, señalan que tiene mejores condiciones que otros estados de la república e incluso sus números están por encima de la media nacional (así como de entidades que ya cuentan con la carrera administrativa) lo cual favorecería la toma de decisiones en aras de instrumentar un modelo de servicio civil de carrera para los municipios mexicanos.

Se hace necesario, desde luego, una vez que se fortalezca de manera sólida sus áreas de personal, es decir, disponer de perfiles de puestos, catálogo de puestos y salarios, competencia en reclutamiento y selección, inducción, capacitación, estímulos, evaluación y control de personal, además de disponer de profesionales de la administración de los recursos humanos para, en una siguiente etapa, operar adecuadamente este sistema de carrera administrativa municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Arévalo, José Octavio (2004), "La profesionalización del servicio público en administraciones municipales" en *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-americana, 1999-2003*, Aguascalientes, Gobierno de Aguascalientes.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993), *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, Secretaría de Gobernación.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas Legislativas. Senado de la República (IILSEN) (2003), *El municipio mexicano*, [en línea], 2001, [consultado el 26 de junio de 2003]. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html>
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1995), *Perfil de los municipios en México*, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; Instituto Nacional de Desarrollo Social, (INEGI-INDESOL) (2000), *Encuesta sobre Desarrollo Municipal*, México, INEGI – INDESOL
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; Instituto Nacional de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población (INEGI-INDESOL-CONAPO) (2002), *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*, México, INEGI-INDESOL-CONAPO.
- Martínez Carraquero, Otto (1987), *Vocabulario municipal básico*, México, FUNDACOMUN.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, México, Porrúa.
- Page, Edward (2001), "Operación y beneficios de la administración pública en el Reino Unido" en *Memorias de la Profesionalización del Servicio Público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- Rivera Navarro, Gerardo (2005), "El Programa Franco Mexicano de Cooperación Mu-

nicipal en la Adopción de Programas de Servicio Civil de Carrera en Entidades Federativas: ocho casos de estudio” en *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-americana, 1999-2003*, Aguascalientes, Gobierno de Aguascalientes.

Tahoces, Antoine (2003), “Servicio Civil de Carrera: La Función Pública a la Francesa” en *Memorias de la Profesionalización del Servicio Público en México*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), “Institucionalidad y profesionalización del servicio público” en *México, retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés-UNAM.