Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México, de Juan Miguel Morales y Gómez

Fecha de recepción 12 de junio de 2009
Fecha de aprobación 22 de junio de 2009

*Zoila Román Espinal**

A través de la lectura de este libro se podrá, por un lado, reconocer con base en evidencia empírica el funcionamiento que guarda la Administración Pública desde la perspectiva municipal, por el otro, las condiciones que existen con respecto a la instauración de un servicio civil de carrera. Todo ello a partir de las aclaraciones teóricas y conceptuales que permitirán comprender con mayor profundidad la actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos en el Estado de México.

El texto que nos ofrece Juan Miguel Morales y Gómez es una investigación que expone la situación que guarda la profesionalización de los servidores públicos en el municipio mexiquense, con el objetivo de elaborar una prospectiva sobre su institucionalización en estas administraciones públicas. Asimismo, elabora una exploración en diversas organizaciones del ámbito federal que cuentan con servicio civil de carrera, así como las normatividades de algunos estados de la República que han instaurado el sistema.

El autor considera que las administraciones municipales poseen fragilidad administrativa dado el atraso económico, falta de empleo, insuficiencia en la dotación de servicios públicos y, en general, la incapacidad para llevar a cabo las tareas administrativas (Morales, 2009); de ahí que sea de suma importancia desarrollar el recurso humano en el ámbito municipal.

De esta forma, Morales y Gómez argumenta que "los gobiernos municipales mexiquenses tanto de alternancia como de continuidad no están interesados en establecer el servicio civil de carrera, puesto que los esfuerzos que realizan en torno a la generación de condiciones administrativas

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Estudiante de la maestría en Administración Pública y Gobierno por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.

de sus áreas de personal son insuficientes y heterogéneas" (Morales, 2009: 14).

La estructura del trabajo se encuentra distribuida en cuatro apartados, el primer capítulo titulado "Administración pública, políticas públicas, gestión pública, burocracia, profesionalización y cultura organizacional" tiene como objetivo sustentar teóricamente la importancia del estudio y análisis de la administración pública en dos aspectos, como aquella intermediación entre el Estado y la sociedad, y en sus instrumentos que dan sentido a la acción de gobierno.

Comienza esta sección señalando las principales concepciones y categorías que diversos autores han desarrollado sobre la Administración Pública, usando como referente al servidor público respecto de su desempeño y eficiencia. Destacan, entre ellos, Bodino, Turgot, Bonnin y Von Stein. Sobre política pública, el autor brinda un panorama conceptual que las define como instrumentos de la administración pública encaminadas a eficientar las acciones y decisiones de los funcionarios públicos.

De ahí que "la profesionalización de servidores públicos es vital en las ciencias de política, en virtud de que son éstos los que gracias a su preparación, a su compromiso social y a su actitud, permiten manejar las técnicas, conocimientos, tener la sensibilidad y la creatividad para que el diseño de políticas y su implementación, se haga con el mayor nivel de eficiencia y efectividad para la población que sirve" (Morales, 2009: 46).

Otro de los enfoques que analiza es la gestión pública, como una práctica sistemáticamente organizada que recurre a herramientas tales como la informática, calidad total, certificación de procesos y competencia dirigida a la solución de problemas. Es así que Morales señala que "la importancia que tiene ahora la administración pública bajo el enfoque de la gestión pública, para disponer de capacidades de gobierno, requiere como primer punto resolver lo concerniente a la profesionalización" (2009: 52).

El autor también aborda a la burocracia y su relación con la profesionalización, ya que considera que administrar un cargo de manera especializada implica preparación y capacidad, en virtud de que se cumplan de forma eficiente y con calidad, las demandas ciudadanas. Concluye esta primera parte analizando la importancia de la cultura organizacional traducida en la cultura del servidor público, quien integra a la administración pública y donde la cultura, mantiene unida a una organización a través de valores y creencias.

En el segundo apartado titulado "El municipio mexicano: actualidad, rasgos, retos y alternancia política y de gestión", el autor expone los rasgos fundamentales del municipio actual mexicano y señala que, derivado de "factores relacionados con la historia y con la configuración de las instituciones del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país" (Morales, 2009: 103) el municipio es frágil institucional y administrativamente, encontrándose con problemas que obstaculizan la eficiencia en las funciones de la administración municipal tales como la legalidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de planeación municipal y la ausencia de instrumentos de

gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Derivado de lo anterior, el autor examina las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, ya que representan la posibilidad de desarrollo de los municipios, colocándolos "como un ámbito de gobierno que debe actuar en forma competente, eficiente y efectiva, porque se justifica más todavía el disponer de un sistema de profesionalización de sus servidores públicos para hacer frente a todos los retos planteados y a estas nuevas atribuciones constitucionales" (Morales, 2009: 117).

Dentro de este capítulo Morales presenta las principales figuras de la organización municipal, tal es el caso de los presidentes municipales, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería, con el propósito de reconocer sus funciones, así como también su perfil y tiempo en el cargo, todo ello relacionado con la eficiencia y calidad con la que se prestan los servicios públicos.

Finaliza la sección explicando la situación del municipio mexicano con respecto a la alternancia política, que permite el acomodo de los actores políticos, pero que también constituye pasos importantes como el transitar por un esquema de cambio, "el cual está provisto de mecanismos distintos y que constituyen el nuevo panorama político, y que trasciende a lo gestionario, como es el propio servicio público de carrera" (Morales, 2009: 145).

El tercer capítulo describe los comienzos, desarrollo, avances, normatividades y estructura de diversos sistemas de servicio civil en México, en el ámbito federal, estatal y municipal. En la esfera federal se mencionan el servicio civil de carrera en el gobierno federal, el Servicio Exterior Mexicano, el Servicio Profesional Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica, el Servicio Profesional Agrario, el Sistema de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio de Administración Tributaria, el Programa de Carrera Magisterial y el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación.

Enseguida se analiza la situación del Servicio Civil en los estados de Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz, Quintana Roo y el Distrito Federal, donde Morales reconoce que los avances relativos a este sistema son todavía reducidos, considerando el poco tiempo de su instauración. Por último, admite que los municipios son el ámbito con mayor atraso en materia de profesionalización derivado de causas tales como el nivel de gobierno ubicado en la última jerarquía y el período gubernamental de tres años. No obstante, "se aprecia que existen condiciones, coyunturas y liderazgos que permiten mejorar las prácticas, las técnicas y en general los instrumentos de la administración de personal público" (Morales, 2009: 214).

El último apartado recoge los análisis y características de las funciones de las áreas de personal a través de un estudio de caso en gobiernos municipales de alternancia y continuidad, periodo 2003-2006, con el objetivo de conocer las condiciones administrativas para instrumentar el servicio civil de carrera en los municipios del Estado de México.

Los municipios pertenecientes a gobiernos de alternancia son Apaxco, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Jocotitlán y San Antonio la Isla. Por otro lado, los municipios de

gobiernos de continuidad son Aculco, Amanalco, Atlacomulco, Ixtapan de la Sal, Naucalpan, Tenango del Valle y Toluca. Éstos son urbanos, semiurbanos y rurales.

Las preguntas que se formulan están encaminadas a revisar las "condiciones básicas para el funcionamiento del área de personal como es el caso de la estructura administrativa, la estructura específica del área de personal y la denominación de tal unidad administrativa, el catálogo de puestos, el tabulador de sueldos y salarios y el manual de organización y procedimientos" (Morales, 2009: 218). De la misma forma se pregunta en relación con las etapas de administración y desarrollo de personal, y sobre las fortalezas y debilidades de las áreas de personal. En este sentido, se muestran gráficamente los resultados obtenidos por parte de los municipios de alternancia y continuidad, explicando cada una de las preguntas.

Cabe destacar que los resultados generados señalan que los municipios de alternancia "tienen como fortalezas los subsistemas de ingreso, pagos y control de personal y el de separación [...], en el caso de los municipios de continuidad la situación es de menor grado de realización y por lo tanto requiere potencializar sus subsistemas que marcan buen nivel, siendo necesario cubrir los demás subsistemas, para con ello estar no sólo en condiciones de mejorar las tareas de sus áreas de personal sino que puedan instrumentar el servicio civil de carrera" (Morales, 2009: 251).

En lo que comprende a las fortalezas y debilidades, el autor confirma, con base en el cuestionario aplicado, que las condiciones administrativas de las áreas de personal aún cuentan con serias debilidades para un sistema de profesionalización, en virtud de la fragilidad institucional y administrativa que se aprecia.

Finalmente, Morales considera dentro de sus conclusiones que "la tendencia al establecimiento del servicio civil de carrera en el Estado de México, y de manera concreta en sus gobiernos municipales, se ve lejana, toda vez que la heterogeneidad de las administraciones públicas se acentúa con la alternancia en los gobiernos y, por ende, en las gestiones públicas" (2009: 279); sin embargo, lejos del desánimo, los estudiosos de la administración se ven en la obligación de ampliar esfuerzos con el objetivo de que las reflexiones y propuestas contribuyan al avance de la profesionalización en las gestiones de los gobiernos municipales y estatales.

BIBLIOGRAFÍA

Morales y Gómez Juan Miguel (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, Toluca, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, UAEM, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.