



SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA CON ENFOQUE DE COMPETENCIAS LABORALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

aaguilar@colpos.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

Palabras clave:

profesionalización; competencias laborales; municipio; eficacia; reforma estatal; Administración Pública.

RESUMEN

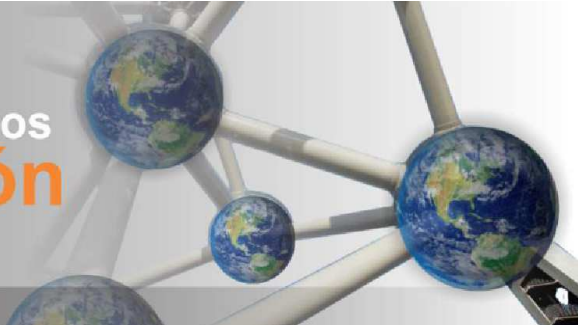
El objetivo de este trabajo es mostrar las ventajas que para México representa un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias laborales, destinado a la atención de problemas de capacidades en el desempeño de la función pública en el ámbito municipal, teniendo como telón de fondo el rezago histórico de sus instituciones gubernamentales y la heterogeneidad de sus contextos. La premisa es que los municipios requieren de una reformulación integral de las instituciones del Estado, a partir de estrategias diferenciadas y graduales que pueden ser encontradas en el enfoque propuesto. Complementariamente, se delinea un conjunto de asignaturas que dicho sistema enfrentaría en su concreción.

La estructura del documento responde, en primera instancia al cuestionamiento sobre la idoneidad de impulsar un sistema de servicio público profesional, después, describe las características del enfoque de competencias laborales como cause metodológico para impulsar dicho sistema. La tercera parte, describe la heterogeneidad municipal y la presenta como el principal reto para acometer tareas de profesionalización. Finalmente, se concluye con las asignaturas necesarias para emprender el proceso en su justa dimensión; la reforma del Estado.

La principal divisa del artículo es la puntualización de que, cuestiones tratadas tan ordinariamente, como la eficacia del sector público, son realmente aristas de un proceso de reestructuración estatal, que puede ser atendido a partir de aportaciones que en apariencia le son lejanas, como el enfoque de competencias laborales.

Fecha de recepción: 12/05/2015

Fecha de aceptación: 07/08/2015



PROFESSIONAL CAREER SERVICE WITH A FOCUS ON LABOR COMPETENCES AT THE MUNICIPAL AMBIT

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

aaguilar@colpos.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

Key words:

professionalization; labor
competences; municipality; efficacy;
state reform; Public administration.

ABSTRACT

The aim of this paper is to show the advantages that represents for Mexico a professional career service system with a focus on labor competences, to address the attention of capability problems in the realization of the public service at the municipal ambit, having as background the historical lag of their governmental institutions and their contexts' heterogeneity. The premise is, municipalities require an integral reformation of the state institutions, from differentiated and gradual strategies that can be found in the proposed approach. In addition, a set of subjects that such a system would face in its concreteness is outlined.

The document structure responds in the first instance to, questioning about the suitability of promoting a professional public service system. After that, describes the characteristics of the labor competencies approach as a methodological cause to promote such a system. The third part describes the municipal heterogeneity and presents it as the main challenge to commence professionalization tasks. Finally, we conclude with the necessary subjects to launch the process in their proper dimension; The state reform.

The main ideal of the article is to point out, questions treated ordinarily such as the efficacy of the public sector are actually perspectives of a process of state restructuring, which can be treated from contributions that apparently are distant, such as the labor competencies approach.

PRESENTACIÓN

Aun cuando es discutible la viabilidad de un servicio profesional de carrera¹ en México como mecanismo para mejorar la administración pública, es persistente la idea sobre la necesidad de que los funcionarios públicos sean competentes para desempeñar el papel que se les ha confiado, sobre todo en el orden municipal que enfrenta dos procesos históricos contradictorios, a saber: a) por un lado, el desmantelamiento funcional de que fue objeto en el periodo inmediato a la Revolución Mexicana y que provocó la atrofia de sus estructuras institucionales y, b) las reformas constitucionales al artículo 115, sobre todo las de 1983 y 1999, que imponen al gobierno municipal tareas nuevas y de escala compleja que requieren de capacidades efectivas.

El objetivo es mostrar las ventajas de un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias laborales, así como delinear las asignaturas de atención en una eventual constitución del mismo. Para ello el texto tiene la siguiente organización: después de proceder metodológicamente con la revisión del marco institucional y contextual del municipio mexicano, el texto anima la idea de un servicio profesional de carrera en el ámbito local, específicamente sustentado en el enfoque de competencias laborales, sistema que incluiría una revisión crítica de su entorno organizacional para impulsar las reformas necesarias, orientado hacia la búsqueda de desarrollo gradual, pero efectivo. Rechaza, al mismo tiempo, la visión reduccionista que considera al servicio profesional de carrera en su dimensión sólo instrumental (gerencialista) y reivindica aquella con sustento que podríamos denominar estatal, cualidad que implica alinear diferentes instituciones y capacidades del Estado para incrementar posibilidades reales de eficacia.

¹ La expresión *servicio público profesional* es equiparable en este trabajo a las de *servicio profesional de carrera* o *servicio civil de carrera*, ya que es común encontrar estos usos indistintos en la literatura especializada. En cualquier caso, se refiere a la profesionalización de los individuos pertenecientes a la función pública, entendida como “el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno” (Pardo, 1995: 446).

La experiencia y el sentido común indican que impulsar un sistema de servicio público profesional implica, por lo menos, a) atender la discusión sobre la viabilidad del servicio profesional de carrera; b) precaver los costos no deseados; y c) entender la estrategia en toda su complejidad para integrar las advertencias que la inteligencia crítica ha aportado para trascender el nivel instrumental².

¿Por qué impulsar un sistema de servicio público profesional?

Después del fracaso de las políticas neoliberales (Bresser, 1995), enfocadas al alivio de la crisis fiscal del Estado de los años ochenta del siglo XX, la discusión se centró en la orientación que tendría que cobrar la segunda generación de reformas de las estructuras estatales (Fleury, 1999). En la agenda resultante destacó la necesidad de mejoramiento del desempeño gubernamental a través de diferentes estrategias, una de ellas se centró en la profesionalización de los funcionarios públicos.

En México, el recurrente tema de la profesionalización rindió fruto al expedirse en 2003 la *Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, aunque haya ocurrido en medio de un escenario de puntos de vista divergentes entre las fracciones legislativas. En el saldo, su expedición ha significado un referente para abrir la discusión informada sobre la pertinencia y viabilidad en los diferentes escenarios gubernamentales de índole estatal y municipal.

Si la experiencia centenaria, a nivel internacional (Pardo, 1995), no ha aconsejado la desaparición de los sistemas de servicio profesional de carrera, ha sido porque, amén de los sucesivos ajustes para modernizarse, han logrado contribuir en alguna medida a mejorar la función pública. De Luna argumenta sobre las ventajas de esta modalidad al definirla como:

² La expresión referida al nivel instrumental quiere destacar el riesgo de reducir el servicio público profesional a la búsqueda de medios para conseguir objetivos de modernización, bajo el velo de la tecnologización del aparato público. El riesgo es real en tanto que cobra la apariencia de una estrategia al nivel de los instrumentos (una medida técnica sofisticada), percibida como resarcitoria automática de la incapacidad del funcionariado, sin cuestionar los determinantes históricos que han atrofiado o impedido obtener competencias publiadministrativas.

Un sistema objetivo con reglas claras y transparentes; provisión de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan; eliminación de sistemas clientelistas, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; continuidad de las políticas de gobierno y una nueva cultura laboral con filosofía de servicio (De Luna, 2008: p. 13).

Justipreciando la profundidad de esta medida, la profesionalización no constituye un fin en sí misma; se presenta como un promisorio conjunto de medios para superar vicios y omisiones de la función pública. Pero, a pesar de las promesas de mejoramiento que formulan los servicios públicos profesionales, las resistencias a comprometerse con esta alternativa son muchas; ya sea porque representan una amenaza para intereses particularistas, o bien porque la experiencia internacional da cuenta de intrincadas rutas que han seguido para subsistir a través del tiempo.

Pardo (1995) ha señalado ya lo difícil de valorar, en un país como México, la idoneidad de un servicio público profesional, dada su falta de tradición al respecto, y considerando, también, la tendencia presente en la confección de alternativas administrativas, en la cual persisten cuatro componentes. En todos ellos subyace el prolegómeno de la retirada del Estado y el achicamiento del gobierno.

El primero, tiene que ver con la incorporación de la eficiencia como motor principal y se deriva del enfoque dominante del *managerismo*. La principal crítica es el olvido en que puede incurrir respecto de los objetivos y fines públicos (en términos teleológicos). El segundo, se refiere a la politización de la función pública, en donde predomina la voluntad del ejecutivo para imponer sus programas, para lo cual usa el recurso personal de nombramientos políticos, la crítica se centra en la falta de una discusión de la pertinencia de las políticas.

El tercer componente considera al sector privado como modelo ideal de buena administración. Sus detractores puntualizan las hondas diferencias que existen entre las esferas

del sector privado (fines de lucro) y el público (fines sociales/públicos), diferencias que impactan sus respectivos procesos de toma de decisiones y de dirección. Por último, el cuarto componente, relativo a la presión internacional, estimula prácticas de isomorfismo (Powell y Dimaggio, 1999) con otros países, a fin de encajar en los diferentes bloques económicos.

Dichos componentes significan luces de advertencia a la hora de diseñar un eventual servicio profesional de carrera, si la idea es contribuir a la construcción de un Estado que cumpla su finalidad de mayor bienestar social y para no perderse en criterios que constituyen sólo medios de alguna racionalidad extraviada.

En otro orden de ideas, las medidas emprendidas en la atención de los asuntos de orden común no son inocuas; suelen acompañarse de efectos perversos cuya falta de cálculo puede superar los beneficios deseados. Es el caso de los costos no deseados (Guerrero, 2000) en la implantación de un servicio profesional de carrera, los cuales pueden presentarse de las siguientes maneras:

- a) Ineficiencia de la burocracia. Al sentirse seguros en el puesto, los funcionarios no se ven comprometidos a mejorar su rendimiento, lo que genera costos directos e indirectos en el aparato gubernamental.
- b) Irresponsabilidad. Ante una eventual debilidad de los sistemas de control externo, la burocracia diluye su responsabilidad entre el colectivo de funcionarios inamovibles.
- c) Falta de rendición de cuentas. Ya que los funcionarios públicos se deben a la instancia encargada del servicio civil de carrera, no rinden cuentas a la población objetivo de los programas gubernamentales.

El riesgo de incurrir en estos costos no deseados aumenta o disminuye en función del diseño institucional que cobija a cada sistema de servicio civil de carrera. Bajo esta idea, es pertinente revisar cuidadosamente la experiencia internacional y el contexto nacional. Ningún caso responde a pretensiones de estandarización y si requiere de una visión dialéctica que

minimice costos y aproveche las bondades probadas en otros lugares, de esta manera resulta viable y factible impulsar un sistema de este tipo, como alternativa a la falta de capacidades en la administración pública.

Ahora bien, la falta de capacidades en el orden municipal es de naturaleza compleja, ya sea por la insuficiencia jurídica y administrativa, o bien por su determinación histórica, el caso es que dejado a sí mismo, el municipio, como abstracción del Estado, no alcanza a configurar alternativas institucionales de hondo calado. Consecuentemente, es pertinente asumir que un servicio público profesional constituiría un sistema comprendido por un conjunto de instituciones públicas, el cual, mediante reglas y procedimientos claros, regularía el ingreso, permanencia, promoción y retirada de los funcionarios al servicio de los gobiernos municipales, basándose en el mérito, capacidad profesional y sujeto a un sistema de evaluación permanente.

Dicho de otra manera, la instauración de un sistema de servicio público de carrera en el ámbito municipal no puede dejarse al libre albedrío de cada municipio; respetando la autonomía y libertad municipal, la estrategia reclama reformas de diversa índole que incluyan y constituyan las instituciones públicas de que es capaz el Estado mexicano. Es hablar de reingeniería del Estado.

El enfoque de competencias laborales en la administración pública

Sobre las características, potenciales beneficios y posibles riesgos que entraña la implantación de un sistema de servicio público profesional existe abundante literatura (Pardo, 1995; Guerrero 2000; Méndez, 2000; De Luna 2008); la que resulta escasa es la relativa al diseño que pudiera tener específicamente la profesionalización, dicho de otra manera, es menester concebir el sistema y la forma de operación simultáneamente, para determinar su perfil integral.

En primera instancia, es menester esclarecer el propósito del sistema de profesionalización, es decir, especificar qué es profesionalizar; si por profesión se entiende el *empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución*, consecuentemente, profesionalizar

significa *convertir a un aficionado o poco diestro en profesional (persona que ejerce una profesión)*, puntualizando, cuando el personal del servicio público abandona su condición de aficionado, de amateur, para desempeñar correctamente la función por la cual recibe una retribución, es profesional (RAE, 2011). La pregunta es cómo lograr esta condición. El enfoque de competencias laborales puede servir como base de una estrategia de profesionalización.

El enfoque de competencias laborales tiene la capacidad de orientar un sistema de servicio público profesional con doble beneficio. Por un lado, ofrece la plataforma técnica y metodológica que organiza el trabajo en unidades claramente identificables, denominadas competencias y, por otro, inspira el diseño institucional (segmentado –diferentes instancias participando-, equilibrado, de corresponsabilidad) que debe respaldar al sistema propuesto. El segundo beneficio cobra especial relevancia en este trabajo.

Si bien es cierto que el enfoque de competencias es un producto de la reflexión en torno al trabajo (en general) y que esto podría generar escepticismos espontáneos en aquellos que consideran invasivo todo lo que proviene de esferas distintas a la estrictamente pública, también es cierto que permite pensar la profesionalización de manera focalizada en la práctica, con la ventaja de enmarcarla en la demanda de los usuarios intermedios y finales del proceso publiadministrativo.

El enfoque de competencias laborales es la resulta de una larga discusión en torno a la concepción del trabajo. El antecedente más cercano lo encontramos en la crisis del modelo fordista de la producción, el cual lo consideraba como un producto del esfuerzo físico humano. En la actualidad, se destaca el conocimiento aplicado al logro de objetivos como su principal atributo (Mertens, 1991; Vargas, 1996).

Factores tales como la deslocalización, la especialización y la innovación tecnológica han modificado sustantivamente las condiciones de trabajo. En la actualidad, se demanda del trabajador capacidad para adaptarse al cambio, para aceptar desafíos y para aprender continuamente. Es en este marco de complejidad creciente en el que se inscribe la posibilidad de gestionar el talento de las personas y ponerlo al servicio de funciones, igualmente complejas, como la pública.

El enfoque de competencias tiene la peculiaridad de integrar diferentes aspectos que en distintos momentos históricos han cobrado importancia cada uno por separado; se trata de a) saber; b) saber hacer; y c) saber ser, (Mertens, 1991; Vargas, 1996). El conocimiento (saber) es importante, pero es mejor cuando se aplica en la resolución de problemas (saber hacer). El momento cumbre se alcanza cuando la competencia se extiende a la formación humanista de las personas (saber ser) y son capaces de comprender su entorno para transformarlo.

Sin perder de vista que el enfoque de competencias es una estrategia, entre otras, que debe ponerse en marcha para mejorar la administración pública, destaca su característica de ser medible y demostrable, aunque este atributo debe considerarse en función del concepto que de competencias se tenga. La tendencia en la tipificación considera que pueden ser entendidas como 1) lista de tareas desempeñadas; 2) conjunto de atributos personales, y 3) de enfoque holístico (combinación de los anteriores).

El primer tipo califica el desempeño como competente cuando se ajusta a un trabajo descrito a partir de una lista de tareas, este permite una evaluación precisa debido a la puntualidad con que es elaborada. La segunda responde a las características proactivas de las personas y es menos instrumental, pero ofrece mayor dificultad a la hora de la evaluación. La tercera opción es una combinación de las dos primeras y se adecúa mejor a la función pública ya que indica con precisión cómo ha de ocurrir el desempeño de la función pública, además,

suma atributos como liderazgo y trabajo en equipo, entre otros, divisas siempre deseables en este sector.

Con las puntualizaciones anteriores, y de acuerdo con Vargas, se puede decir que: Competencia laboral es la capacidad de desempeñar efectivamente una actividad de trabajo movilizando los conocimientos, habilidades, destrezas y comprensión necesarios para lograr los objetivos que tal actividad supone. El trabajo competente incluye la movilización de atributos del trabajador como base para facilitar su capacidad para solucionar situaciones contingentes y problemas que surjan durante el ejercicio del trabajo (Vargas, 2001, 30).

Una competencia laboral se establece, se identifica, se mide (cuando es posible y deseable) y, por lo tanto, se evalúa. Con estas características se aprecia la posibilidad de construir sistemas de formación profesional, atendidos por diversas instancias en cada uno de los segmentos o subsistemas enunciados. Es en este punto en donde confluyen un servicio público de carrera y el enfoque de competencias laborales.

Ahora bien, para evitar la actitud compulsiva de segmentar el trabajo en competencias por doquiera, es menester considerar la identificación de *competencias clave* (aquellas significativas a los problemas más acuciantes), las cuales facilitan el desempeño en un abanico amplio de ocupaciones y permiten flexibilidad y adaptación en contextos diferentes. Este tipo de competencias transforman a las personas al dotarlas de capacidades de diferente índole y, consecuentemente, facilitan las condiciones para transformar el rendimiento general.

Emprender estrategias de transformación en cualquier organización bajo el enfoque de competencias requiere valorar cada caso en particular e implica gran responsabilidad y visión para identificar las competencias claves. Después, aun obteniendo estas condiciones iniciales, es conveniente considerar la gradualidad del proceso, identificando ritmos y patrones de gestión

particulares. Si se tienen en cuenta las características y necesidades de la administración pública en México, resulta esperanzador considerar que se requieren funcionarios con conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes necesarios para atender la función pública con autonomía, flexibilidad y creatividad, es decir, con competencias.

Es preciso puntualizar que debido a que el enfoque de competencias se concibe como un proceso segmentado, uno de los retos más grandes es determinar quiénes, entre sujetos singulares y colectivos, se involucran en cada una de las dimensiones para procurar consensos, transparencia, coherencia y eficacia en el sistema.

Un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias se segmenta en las siguientes dimensiones:

1. Identificación;
2. Normalización;
3. Formación (capacitación); y
4. Evaluación y certificación.

La identificación de competencias implica un análisis cualitativo, con el fin de establecer los conocimientos, habilidades, destrezas y comprensión que deben ponerse en juego para desempeñar con eficacia determinada función. Este proceso ocurre en el lugar de trabajo (dependencias del gobierno municipal), atendiendo la demanda (agregada) de los usuarios y la experiencia de los funcionarios públicos.

La normalización es la declaración (formal) de los estándares que debe contener una competencia y debe ser representativa de un área ocupacional. La elaboración (consensada) de una norma corre a cargo de equipos integrados institucionalmente, cuyos integrantes provienen de los sectores público, privado y social, incluyendo actores altamente especializados, pertenecientes a instituciones educativas y de investigación científica.

La formación, basada en competencias, implica dotar al personal, en un proceso de enseñanza/aprendizaje, de las habilidades y destrezas necesarias, acordes con la norma, pero, además, se espera que sea capaz de aplicarlas en situaciones reales, resolviendo problemas y aprovechando oportunidades. En esta dimensión se espera la participación de especialistas y grupos de especialistas que hayan acreditado su propia competencia para diseñar y desarrollar programas de capacitación atendiendo el acervo de las normas técnicas y de las demandas del sector empleador.

Evaluación y certificación de competencias forman parte del reconocimiento que se formula al funcionario público por la demostración de las capacidades para su desempeño en determinada área de ocupación. No requieren integrarse al sistema de educación formal, pero si garantizar que se ha realizado con transparencia, confiabilidad y consistencia. Esta dimensión debe ser cubierta por instancias diferentes a los formadores con el fin de evitar la auto complacencia y el temor a reprobar a los funcionarios que fueron objeto de la capacitación.

Figura 1. Dimensiones en un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias.



Fuente: Elaboración propia.

La trayectoria de un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias es relativamente sencilla. Se identifican las competencias claves; se elaboran las normas que deben cumplirse; se evalúa al personal que pretende certificarse y, a) si demuestra su competencia, habrá quedado certificado, sujeto a las prerrogativas del sistema o, b) si no demuestra su competencia, tiene la alternativa de capacitarse para intentar de nuevo la

certificación. Los problemas reales se presentan a la hora de diseñar e implementar dicho sistema, considerando un escenario de alta complejidad institucional.

La concepción de un servicio público profesional como sistema implica asumirlo como un conjunto de elementos (y subsistemas) que interactúan bajo cierta lógica para obtener resultados superiores a la simple suma de sus partes, bajo este entendido, cada una de las dimensiones del enfoque de competencias reclama la inserción de diferentes actores de los sectores público, social y privado para constituir un sistema de pesos y contrapesos que lo provean de legalidad y legitimidad³. Vale la pena insistir en que el sistema requiere actores distintos en cada dimensión (figura 2), con el fin de pluralizar el proceso y evitar condescendencias incorrectas, mejor aún, el proceso se convierte en una asignatura de múltiples actores que rebasa las limitaciones (financieras, cognitivas, decisionales, temporales) de los municipios.

Figura 2. Pluralización de un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias.



Fuente: Elaboración propia

³ Vale la pena revisar la experiencia del Estado de México; la Comisión Certificadora de Competencia Laboral de los Servidores Públicos del Estado de México (COCERTEM), instancia del Instituto Hacendario de la misma entidad, ha promovido un sistema de profesionalización con base en el enfoque de competencias. En su trayectoria ha capacitado y certificado las competencias de diversos servidores públicos estatales y municipales e, incluso, personal externo al servicio público, pero que tienen vínculos en la prestación de bienes y servicios a los gobiernos. La certificación de competencias a cargo de la COCERTEM es un paso obligado en muchos casos en que han de erogarse recursos públicos, procurando con esta medida mejorar el desempeño de los involucrados.

Finalmente, es conveniente resaltar que un sistema de servicio profesional de carrera con enfoque de competencias, en el ámbito municipal, requiere de una serie de transformaciones capaces de trascender el plano instrumental, es decir, cambios en diversos marcos como el jurídico, tecnológico y organizacional, así como la atención a los contextos económico, político y social, de tal manera que planteen y resuelvan cuestiones relativas a su éxito. Por ejemplo, son pertinentes las cuestiones sobre quién abanderará el esfuerzo de un eventual servicio profesional de carrera: ¿Cada municipio? ¿Los gobiernos estatales? ¿Se crearía algún organismo autónomo? Después de esa decisión, quién normaría el sistema ¿Los congresos locales? ¿Qué cámara del Congreso de la Unión? Se insiste, implica un proceso de ingeniería estatal.

La heterogeneidad municipal

En México existen 2440 municipios, este universo muestra una heterogeneidad tal que cualquier intento de estandarización entre ellos resulta un ejercicio inútil. Por ejemplo, el Estado de Oaxaca contiene 570 municipios, mientras que en Baja California sólo hay 5; hay municipios con alrededor de 50 mil kilómetros cuadrados, mientras que otros apenas rondan en uno; hay municipios con poblaciones superiores a uno y dos millones, mientras que otros no llegan a los dos mil habitantes; hay municipios con una pujante actividad económica, mientras que otros se encuentran sumidos en la pobreza (INAFED, 2012).

En el terreno político se reproduce la diversidad, de acuerdo a la Federación Nacional de Municipios de México (FENAM), para el año 2013, el PRI había ganado las elecciones para gobernar 1538 municipios (63 %); el PAN, 391 (16 %); el PRD, 254 (10 %); la alianza PAN-PRD, 75 (3 %); y los restantes 187 (8 %), por partidos minoritarios. Sin embargo, los municipios ganados por determinado partido no constituyen terreno seguro (voto duro), para la siguiente elección, pues es recurrente el movimiento en la geografía electoral. No se encuentra un patrón estable de comportamiento electoral en los municipios con gobiernos municipales no priistas, la alternancia se ha convertido en moneda de curso común.

La heterogeneidad municipal que se extiende a varios planos, atraviesa por el estado que guarda el desarrollo de su administración y las políticas públicas; por ejemplo, mientras que los municipios metropolitanos han sofisticado su aparato de gobierno, otros, sobre todo los de corte rural, se han quedado rezagados. El Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)⁴ revela datos ilustrativos; mientras que un municipio considerado rico, como San Pedro Garza García, Nuevo León, alcanza un IDMb=0.885844, uno pobre, como Coahuayutla, Guerrero, registra un IDMb=0.355955 (INAFED 2012).

Si tomamos en cuenta la capacidad municipal para la reglamentación básica también encontramos información valiosa. De 14 reglamentos básicos tomados en cuenta para regular la vida local, un municipio metropolitano como Toluca, México, los cubre todos (100%), mientras que Acatlán, Hidalgo, apenas llega a uno (7%), (INAFED, 2012).

La gran disparidad municipal se enfrenta a la relación tensa entre deber ser y ser. La vida municipal es regulada por el mismo marco jurídico y programático, por decir algo, municipios con condiciones diferentes y hasta opuestas deben cumplir con los mismos compromisos de finanzas públicas, seguridad, servicios públicos e incorporarse a las estrategias de desarrollo diseñadas desde el gobierno federal. El problema es que en la agenda municipalista no se encuentra, ni en lista de espera, alguna estrategia para atender la heterogeneidad. Más aún, la tendencia es que los municipios más desarrollados sigan su curva de desarrollo creciente, mientras que el resto se les distancie por atraso y estancamiento.

No obstante, la heterogeneidad municipal, encontramos problemas comunes a la vida municipal. El arreglo político electoral que permite la integración de los ayuntamientos determina la formación y ejercicio del poder (Pérez, 2008), expresado en el predominio de los

4 El IDMb es un índice compuesto que mide el logro promedio de un municipio en cuatro dimensiones básicas del desarrollo: ambiental, económica, institucional y social. El IDMb toma valores entre 0 y 1, cuanto mayor sea el valor del índice, mayor el nivel de desarrollo del municipio.

presidentes municipales sobre el resto del ayuntamiento o la falta de responsabilidad de los miembros de este ante la ciudadanía, por citar dos ejemplos.

Por otro lado, existe un gran despliegue de “ayudas” (Guillén, 2007, p.p. 121-128) de los órdenes federal y estatal hacia los ayuntamientos, expresadas en programas con transferencia de recursos financieros, lo que genera la ilusión de que hay un fortalecimiento gradual de los municipios, sin embargo, se mantiene un centralismo dadivoso que no termina por propiciar una transformación en el arreglo actual del federalismo fiscal.

También se aprecia una herencia común en los municipios mexicanos que los hace enfrentar dos procesos históricos contradictorios, a saber: a) por un lado, el desmantelamiento funcional de que fue objeto en el periodo inmediato a la Revolución Mexicana y que provocó la atrofia de sus estructuras institucionales y, b) las reformas constitucionales al artículo 115, sobre todo las de 1983 y 1999, que imponen al gobierno municipal tareas nuevas y de escala compleja que requieren de capacidades efectivas.

Se puede decir que los municipios mexicanos requieren de un impulso real, de inspiración en un auténtico federalismo, para trascender el rezago histórico al que han sido sometidos históricamente, con especial atención al desarrollo de sus aparatos administrativos, teniendo en cuenta que su heterogeneidad obliga a pensar en estrategias diferenciadas y graduales.

Conclusión. Hacia un enfoque integral del servicio profesional de carrera en el ámbito municipal

Una estrategia de profesionalización puede cobrar forma en la creación de un sistema de servicio público de carrera en el ámbito municipal que atienda asignaturas tales como mérito y capacidad profesional; cambio gradual; pluralidad institucional en su integración para dotarlo de un sistema de pesos y contrapesos y probada voluntad de los diferentes gobiernos y poderes públicos para impulsar un auténtico federalismo de talante cooperativo.

Las episódicas muestras de espíritu municipalista expresadas en transferencias de recursos y ocasionales foros de discusión sobre su reivindicación, así como cualquier estrategia de carácter sólo instrumental, resultan insuficientes para transformar la realidad municipal. Sobre todo, porque se trata de figuras complejas que sólo pueden entenderse plenamente como instituciones del Estado. En tal concepción, la transformación de los municipios implica la transformación, así sea parcial, del propio Estado.

Si el Estado es “la conexión orgánica entre régimen (instituciones jurídicas) y sistema (relaciones de poder existentes y actuantes), del poder legalizado y del poder fáctico” (Aguilar, 1984, p. 205), cualquier cambio en su configuración implica, por el lado regimental, transformar, crear y/o desaparecer instituciones jurídicas en función de la orientación pretendida. Así, es posible pensar en el aumento o disminución de atribuciones a las instituciones existentes, o en la creación de otras que den soporte a nuevos proyectos o en suprimir aquellas que hayan mostrado su inviabilidad o desuso.

Por el lado sistémico, implica formar alianzas, construir consensos, acreditar legitimidad, fomentar credibilidad y aprovechar sinergias entre los diferentes actores para modificar el esquema de relaciones de poder existentes en beneficio del rumbo político deseado. Además, cerrar la brecha entre el sistema y el régimen ofreciendo pruebas fehacientes y evaluaciones de este cometido.

En la instauración de un sistema de servicio público de carrera en el ámbito municipal es menester, entonces, revisar el arreglo estatal para determinar qué cambios habrán de operarse en su régimen y sistema políticos y con qué instrumentos. Qué instancia (órdenes de gobierno, poderes públicos, instituciones académicas, actores privados, organización ciudadana) se debe involucrar en cada una de las diferentes dimensiones (identificación, normalización, formación, certificación). Qué parte del marco jurídico se debe modificar, suprimir o innovar. Cómo promover un nuevo arreglo político para estimular a los actores y disuadir a los detractores. Qué segmento del funcionariado ingresa primero y con qué razones. Cuál es el

horizonte temporal para evaluar los primeros logros. En fin, el reto es calcular la magnitud, oportunidad y obstáculos para alcanzar el objetivo.

Consecuentemente, la instauración de un sistema integral de servicio público de carrera en el ámbito municipal requiere revisar y dotar de contenido al menos las siguientes asignaturas:

1. Estructura institucional del Estado.
2. Marco jurídico.
3. Metodología de instrumentación.
4. Sistema de estímulos y recompensas para los actores.
5. Observación y evaluación plural del proceso.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1984). Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State), E. Vega, J., Teoría y Política en América Latina. México: CIDE.
- Bresser, P. José M. Maravall and Adam Przeworski. (1995). Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un Enfoque Socialdemócrata. España: Alianza Editorial.
- De Luna Noyola, A. (2008). Capital humano: gestión por competencias laborales en la administración pública, México: Trillas.
- Guerrero, A. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guillén, T. (2007). La libertad municipal y reforma del Estado. Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo [reseña del libro La libertad municipal y reforma del Estado. Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo] 276: 121-128.
- Méndez, J. L. (2000). “La profesionalización del Estado mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godot?” In Lecturas básicas de administración y políticas públicas, [reseña del libro “La profesionalización del Estado mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godot?”]. México ed. El Colegio de México and Centro de Estudios Internacionales, 477-504.

- Pardo, M. C. (1995). El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. In *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: ed. El Colegio de México and Centro de Estudios Internacionales, 445-464. México.
- Powell W. y Dimaggio P. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- CONEVAL (2012). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [Revista electrónica] disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do>
- INAFED (2012). Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2012. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Última actualización 30 de abril-2012. [Revista electrónica], Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html>.
- REA (Real Academia de la Lengua Española). (2011). Diccionario de la Real academia Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=profesionalizar>.
- Fleury, S. (1999). *Reforma del Estado en América Latina*. Nueva Sociedad. Democracia y sociedad en América Latina. Núm. 160. Marzo/abril. Buenos Aires. Argentina. [Revista electrónica], disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2755_1pdf
- Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. CINTERFOR. Montevideo, [revista electrónica], disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/mertens/index.htm>
- Vargas, F., Casanova, F. and Montanaro, L. (2001). *El enfoque de competencia laboral: manual de formación*. CINTERFOR. Montevideo, [revista electrónica], disponible en: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/man_cl/index.htm
- Martínez, P. R. (2006). Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Indice.pdf
- Pérez, D. I. (2008). Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México. *Gestión y Política Pública*. Volumen XVII. Número 2. II semestre de 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/133/13311158004.pdf>
- FENAM, Federación Nacional de Municipios de México http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=111, consultado el 05 de agosto de 2015.