



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA CONDUCTA
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

**“LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO
COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA ENFRENTAR LOS
NUEVOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL
*ANÁLISIS DE CASO DE TOLUCA, ALMOLOYA DE JUÁREZ Y
SAN MATEO ATENCO, 2013-2015*”**

TESIS

QUE PRESENTA

EDGAR TINOCO GONZÁLEZ

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTOR DE TESIS
DR. JUAN CARLOS PATIÑO

Toluca, Estado de México 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DE LA VISIÓN GERENCIALISTA	14
1.1. PROFESIONALIZANDO A LA BUROCRACIA MEXICANA	16
1.1.2. <i>LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</i>	<i>22</i>
1.2. LA PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO BASE PARA EL DESARROLLO REGIONAL.....	31
1.2.1. <i>¿QUÉ SE HA LOGRADO EN EL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL?</i>	<i>35</i>
1.2.2. <i>LOS RETOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....</i>	<i>43</i>
1.2.3. <i>CASOS INTERNACIONALES.....</i>	<i>47</i>
1.2.3.1. <i>GRAN BRETAÑA</i>	<i>50</i>
1.2.3.2. <i>NUEVA ZELANDA</i>	<i>54</i>
1.2.3.3. <i>AUSTRALIA</i>	<i>57</i>
1.2.3.4. <i>BÉLGICA</i>	<i>58</i>
1.2.3.5. <i>FRANCIA</i>	<i>59</i>
1.2.3.6. <i>CHILE.....</i>	<i>60</i>
1.2.3.7. <i>ESTADOS UNIDOS.....</i>	<i>62</i>
1.2.3.8. <i>BRASIL.....</i>	<i>63</i>
1.3. EL MARCO LEGAL DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA VISIÓN TRADICIONALISTA DE LA BUROCRACIA.....	66
1.4. UN CAMBIO DE PARADIGMA: HACIA LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA	72
1.4.1. <i>EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU REORIENTACIÓN EN LA NGP</i>	<i>78</i>
1.4.2. <i>ENTRE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA ADMINISTRATIVA.....</i>	<i>83</i>
1.4.3. <i>LÍMITES Y FORTALEZAS DE LA NGP.....</i>	<i>94</i>
1.5. LA TEORÍA DEL LIDERAZGO Y SU INFLUENCIA EN EL FUNCIONARIO PÚBLICO	100
CAPÍTULO 2. ENTRE LO CUANTITATIVO Y LO CUALITATIVO: UN MÉTODO MIXTO PARA ADENTRARNOS AL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS CASOS DE ESTUDIO	110
2.1. LOS ESTUDIOS DE CASO.....	119
2.1.1. <i>TOLUCA: “MUNICIPIO EDUCADOR”</i>	<i>125</i>
2.1.2. <i>ALMOLOYA DE JUÁREZ: “HAGÁMOSLO JUNTOS”</i>	<i>136</i>
2.1.3. <i>SAN MATEO ATENCO: “CONSTRUYENDO JUNTOS EL PROGRESO”.....</i>	<i>143</i>
2.2. MODELO ECONOMÉTRICO: REGRESIÓN LINEAL MÚLTIPLE	148
2.1.1. <i>DEFINICIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE.....</i>	<i>150</i>
2.1.1.1. <i>¿CÓMO MEDIR LA EFICACIA ADMINISTRATIVA?</i>	<i>153</i>
2.1.1.2. <i>¿CÓMO MEDIR LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA?</i>	<i>172</i>
2.2. VARIABLES INDEPENDIENTES: MODELANDO LA PROFESIONALIZACIÓN	181
2.2.1. <i>ÍNDICE DEL NIVEL ACADÉMICO DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES</i>	<i>185</i>

2.2.2. <i>ÍNDICE DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA</i>	188
2.2.3. <i>ÍNDICE DE EXPERIENCIA RELEVANTE</i>	191
2.2.4. <i>ÍNDICE DE AÑOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO</i>	193
2.2.5. <i>ÍNDICE DE APTITUDES</i>	193
2.3. VARIABLES DE CONTROL	194
CAPÍTULO 3. SOBRE EL PERFIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, LA EFICACIA ADMINISTRATIVA Y EL LIDERAZGO	198
3.1. ENCUESTA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	198
3.1.1. <i>ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ALMOLOYA DE JUÁREZ</i>	203
3.1.2. <i>ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE SAN MATEO ATENCO</i>	215
3.1.3. <i>ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE TOLUCA</i>	231
3.2. ANÁLISIS DE INFORMES DE GOBIERNO Y PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL	243
3.2.1. <i>INDICADORES DE EFICACIA ALMOLOYA DE JUÁREZ</i>	246
3.2.2. <i>INDICADORES DE EFICACIA SAN MATEO ATENCO</i>	251
3.2.3. <i>INDICADORES DE EFICACIA TOLUCA</i>	255
3.2.4. <i>ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS INDICADORES DE EFICACIA</i>	259
3.3. EL LIDERAZGO PERSONAL COMO FOMENTO AL DESARROLLO MUNICIPAL	262
3.3.1. <i>DENTRO DE LA OFICINA DE LOS ALCALDES</i>	265
3.3.2. <i>PLATICANDO CON LOS TESOREROS</i>	284
3.3.3. <i>UNA BREVE MIRADA EN RETROSPECTIVA</i>	292
CAPÍTULO 4. CONSTRUCCIÓN E INSTRUMENTACIÓN DEL COEFICIENTE DE PROFESIONALIZACIÓN	301
4.1. MODELO GENERAL: RESULTADOS & PROFESIONALIZACIÓN	307
4.2. MODELO GENERAL: EFICACIA ADMINISTRATIVA & SERVIDORES PÚBLICOS POR GRADO DE RESPONSABILIDAD	309
4.2.1. <i>MODELO EFICACIA & PROFESIONALIZACIÓN SUBCONJUNTO ALTO</i>	312
4.2.2. <i>MODELO EFICIENCIA & PROFESIONALIZACIÓN SUBCONJUNTO BAJO</i>	314
CONCLUSIONES	316
REFERENCIAS	328
ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS	338
ANEXOS	343

INTRODUCCIÓN

La trascendencia de los gobiernos municipales dentro de la vida institucional de México se sustenta en el hecho de ser las estructuras público-administrativas de mayor cercanía con la población, “son los lugares primarios donde los ciudadanos acuden y demandan la solución de sus problemas básicos” (Lugo y Cruz, 2008, p. 2).

Derivado de esta lógica, durante las últimas décadas las responsabilidades y facultades del municipio han venido aumentando con la intención de permitirle enfrentar de manera más eficaz y eficiente los nuevos retos mundiales. Ante ello, se han establecido dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principales atributos y facultades de este ordenamiento gubernamental, entre los que destacan la provisión de agua potable, drenaje y alcantarillado; la recolección y tratamiento de residuos sólidos; la inversión en infraestructura de calles, parques y jardines; la garantía de la seguridad pública preventiva y el control del tránsito vehicular (en función de la reglamentación estatal vigente); la regulación en materia de urbanización y comercio; la gestión y administración de una hacienda propia (mediante la recaudación de impuestos de la tierra y locales comerciales); entre muchas otras tareas y ordenamientos (Monteverde, 2012; Morales, 2006).

Bajo estos preceptos, la reforma política y hacendaria de 1994 fue la primera que dio pie a una reestructuración financiera de la Federación, teniendo como resultado un incremento de recursos económicos provenientes del gobierno federal y de los gobiernos estatales hacia los gobiernos municipales, con el objetivo de permitirles atender de forma más acertada los mandatos constitucionales. Ejemplo de esta ampliación financiera se vio reflejada en un aumento superior a 65% entre 1994 y 1995 de los recursos destinados al Ramo 26, correspondiente a desarrollo social y productivo en regiones de pobreza (Barcenás, 2002); así como en años más recientes, con la revalorización presupuestal del Ramo 33, que incluye fondos para atención de la salud,

fortalecimiento financiero, programas alimenticios y de asistencia social, inversión en infraestructura educativa e infraestructura básica, entre otros, pasando de 152 mil 447 millones de pesos en el año 2000, a 545 mil 578 millones de pesos una década y media más tarde para el año 2014, es decir, un aumento cercano al 400%. El objetivo de este fortalecimiento financiero ha pretendido abonar al proceso de inserción de los municipios a la dinámica global que se caracteriza por retos y condiciones que exigen respuestas no sólo ante la problemática local, sino también de posicionamiento de prácticas exitosas dentro del entorno mundial (Acosta, 2006).

Es así como ha venido evolucionando el municipio mexicano: generando mayor cercanía y colaboración con la ciudadanía y un considerable aumento en sus facultades y recursos. Esto ha permitido a los gobernantes y administradores públicos locales fortalecer las ventajas comparativas encaminadas a la resolución de las problemáticas más apremiantes e inmediatas de las comunidades. Sin embargo, a pesar de los grandes avances la realidad nos indica que simultáneamente estas medidas han propiciado una polarización en las heterogéneas y desiguales regiones del país, resultando; por un lado, en que la mayoría de los municipios sigan viviendo en condiciones muy desfavorables que los dejan sumidos en una trampa de pobreza que no les permiten lograr condiciones de desarrollo; mientras que, por el otro lado, existen un mínimo de municipios urbanizados que han logrado consolidar estructuras financieras y administrativas estables, funcionales y fuertes, que incluso superan a lo que se vive dentro de algunas entidades de la república.

Cabe entonces preguntarnos ¿cuáles han sido los factores que han impedido generar un desarrollo municipal más homogéneo? y ¿cuáles son aquellas variables y elementos que abonan a la eficacia y eficiencia gubernamental? Planteado de otro modo, ¿por qué a pesar de contar con mayores recursos económicos y mayor poder de acción, ante el ensanchamiento de facultades constitucionales, gran parte de las administraciones municipales no logran concretar sistemáticamente beneficios sociales?

Podemos encontrar un sinnúmero de respuestas a estos cuestionamientos, no obstante, dentro de esta investigación interesa abordar tres situaciones que consideramos son parte de la baja capacidad institucional de las administraciones municipales: 1) la falta de profesionalización de los servidores públicos desde el momento de ingresar al ayuntamiento, 2) la alta politización de las estructuras administrativas, y 3) la ausencia de sistemas de capacitación que coadyuven en el proceso de formación de los funcionarios.

Como prueba de esta realidad sabemos que el 75% de los municipios mexicanos se clasifican en la categoría media y baja del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹. Es importante aclarar que esta situación no es producto únicamente de la baja calidad de los recursos humanos con que cuenta un ayuntamiento, sino que es el resultado histórico de factores exógenos a la vida institucional de estos municipios, como pueden ser su ubicación geográfica, el grado de rezago regional, la ausencia de recursos naturales e industriales, entre muchos otros elementos contextuales. No obstante, se da también por la falta de incentivos que no propician la acción colectiva, por la ausencia de intereses que no motiven la voluntad social y empresarial para trabajar en proyectos integradores, y por la poca coordinación y visión de los principales actores de la región.

Dados los elementos anteriores y aunado a gobernantes y estructuras administrativas sin vocación de servicio, sin el perfil técnico-profesional para el desarrollo de proyectos viables, ni la visión suficiente para construir propuestas encaminadas a generar condiciones de prosperidad, llevan a que el rezago municipal sea incesante. Es decir, un gran número de administraciones municipales no satisfacen lo estipulado en nuestra Carta Magna, que delega la rectoría de la región en un gobierno electo y que tiene como responsabilidad establecer las directrices que guíen la vida institucional y promuevan el desarrollo de las comunidades y de la ciudadanía en general.

¹ Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Encontramos además, en el ámbito académico y político, que de forma consensual se sitúan a los gobiernos locales como los impulsores primarios del desarrollo nacional (Lugo y Cruz, 2008)². Esto lleva a incluir dentro de la agenda de investigación académica estudios y elementos que sustenten la imperiosa necesidad de contar con administradores públicos profesionales que generen resultados más eficaces y eficientes en su conjunto (Moreno, 2008). De igual manera, estos estudios están presentes en el debate político con la pretensión de construir un marco jurídico que dé certeza a los funcionarios desde su contratación de acuerdo con su propia capacidad, con lineamientos que les permitan una constante formación y que cuenten con la posibilidad de permanecer y ascender dentro de la organización en función de su propio merito profesional.

En este tenor, la evidencia de estas investigaciones ha demostrado que en la realidad institucional de los ayuntamientos sucede lo contrario; es decir, como ya lo mencionamos, en un gran número de municipios de México la administración pública se ha caracterizado por la baja formación de sus funcionarios públicos, un pobre desempeño burocrático y una deficiente capacidad institucional. Esto se traduce en políticas públicas ineficientes que desincentivan el desarrollo económico local (Lugo y Cruz, 2008) y, como se dijo, impactan en perjuicio del bienestar social de la población. Es así como un problema de índole administrativo se convierte en un problema público, ante la incapacidad de las administraciones municipales para satisfacer las demandas básicas de la ciudadanía, y a su vez, ser causante de la pérdida de confianza del pueblo hacia las autoridades (Myers y Sausa, 2012).

Por ello, en este análisis pretendemos conocer puntualmente cuáles son las razones y factores que promueven el exitoso desempeño de las administraciones públicas locales y, con ello, orientar a los tomadores de decisiones en la elección de las mejores prácticas dentro del diseño de políticas públicas, que integralmente generen resultados positivos para una determinada región.

² Artículo 25 Constitucional: *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...”*

Vemos entonces como el trasfondo de este problema se ha explicado a través de diversos factores, de donde destacan la carencia de sistemas que regulen la selección y la contratación de los servidores públicos (Olivos, 2006), la inexistencia de una cultura de la evaluación (Barrera, 2003), la selección del personal con base en lógicas políticas, la falta de mecanismos de profesionalización, la precariedad de políticas públicas enfocadas a la formación de funcionarios (Cabrero, 2000), la alta movilidad de los recursos humanos y la preponderancia del sistema de botín por encima de mecanismos meritocráticos.

Como consecuencia, se da la improvisación de las acciones administrativas, la improductividad laboral, la discontinuidad de programas gubernamentales, el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones públicas formalmente establecidas (Olivos, 2006), el desaprovechamiento de la acción conjunta intermunicipal (Morales y Gómez, 2006), el bajo rendimiento de las políticas de descentralización (Rowland, 2001), la marginación y, finalmente, el bajo desarrollo económico y social del municipio (Lugo y Cruz, 2008).

Identificar estos factores ha sido posible gracias a la literatura existente, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados y dadas las limitantes en la disponibilidad de información, no hay evidencia empírica suficiente para probar causalidades entre el perfil agregado de los servidores públicos municipales y los resultados administrativos que presentan como producto de su quehacer público. Es decir, no se cuenta con evidencia suficiente para probar estadísticamente la relación causal entre la profesionalización de la administración pública municipal y la eficiencia gubernamental. Por lo que el interés de este estudio es plantear respuestas al cuestionamiento sobre, ¿cuál es el impacto que el nivel de profesionalización de los funcionarios municipales tiene en la eficiencia y eficacia gubernamental de los ayuntamientos?.

El abordaje que se da a lo largo de esta investigación aporta evidencia generalizable que contribuye al desarrollo de prescripciones teóricas, con argumentos persuasivos para la toma de decisiones en política pública. Esto se

logra a partir de mediciones concretas que modelan el perfil de los tomadores de decisiones en los ayuntamientos y su impacto en la función administrativa. De aquí que la novedad científica que se aporta es poder medir el nivel de profesionalización de los funcionarios públicos municipales mediante indicadores pertinentes y, a la par, modelar la eficacia administrativa de la gestión pública de un ayuntamiento. Tras ello, una vez delimitados nuestro datos, procedemos a demostrar la causalidad y el grado del impacto entre las partes, dando pie a la construcción de un coeficiente de profesionalización municipal.

Bajo este planteamiento, con la intención de dar validez a nuestras conclusiones, se delimitan los estudios de caso a municipios pertenecientes a zonas urbanas y semiurbanas con alta concentración de la población en México. El referente inicial son las 59 zonas metropolitanas del país, mismas que concentran el 56.8% de la población nacional, es decir, alrededor de 63.8 millones de habitantes³. Cabe destacar que la importancia de las zonas metropolitanas se da por: 1) tener un gran volumen de población y movimientos intrametropolitanos, 2) generar la integración del mercado laboral, 3) ser proclive a la expansión urbana, 4) generar la interrelación político-administrativa de los municipios que involucra (Sobrino, 2000) y, 5) convertir las zonas centrales en los espacios que concentran un alto número de centros, económicos, educativos, culturales, de innovación y de investigación.

La región de interés en este estudio es la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) perteneciente al Estado de México, México al ser la quinta región más poblada del país y, al mismo tiempo, ser parte de la entidad con mayor población nacional. Adicionalmente, este Estado es el único que concentra dos zonas metropolitanas y es parte de la corona regional de la Ciudad de México. La ZMVT es parte fundamental de la Megalópolis del centro de México, la cual concentra cerca de una cuarta parte de la población nacional y está integrada por los

³ De acuerdo con el artículo 26, inciso B de la CPEUM, *El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales*. El artículo 5 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica señala que dicho Sistema estará integrado por: 1) El Consejo Consultivo Nacional; 2) Los Subsistemas Nacionales de Información, y 3) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por lo anterior, los datos presentados por el INEGI son oficiales.

estados de Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Puebla, Distrito Federal y Estado de México, concentrando a 27, 755,967 habitantes⁴, de ello su importancia nacional.

En lo particular, la ZMVT se convierte en un espacio geoestratégico para el desarrollo social, político, cultural, económico y educativo de la región dada la cercanía que guarda con la capital nacional, hecho que genera un fenómeno de alta movilidad laboral del sector público y privado entre una zona y otra. Lo anterior también es producto de la relevancia de Toluca como la ciudad central de la ZMVT, puesto que ésta concentra los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de México, y un alto número de centros educativos, empresariales y sociales. Finalmente, para nuestro interés particular sabemos que existe una alta movilidad e intercambio de capital humano entre los gobiernos federal, estatal y municipales dentro de estas dos regiones, fenómeno que se analiza a detalle más adelante.

De este modo, conocer de modo general cuáles son los municipios que conforman la ZMVT es fundamental para trabajar y argumentar el por qué de la elección de nuestros tres estudios de caso. Para lo cual sabemos que son 15 municipios los que conforman la región: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán, Zinacantepec, tal como lo muestra la figura 1.,^{5,6,7}.

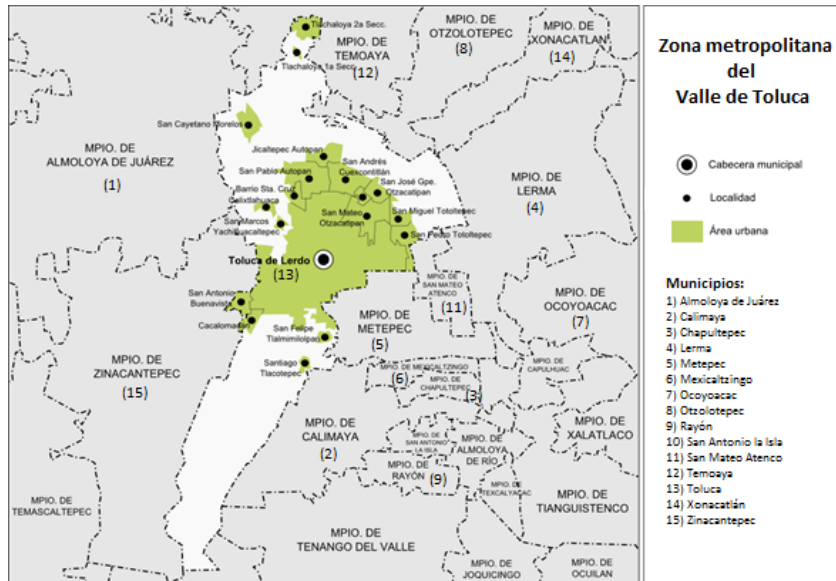
⁴ http://poblacion.hidalgo.gob.mx/descargables/Dx_Mega/Megalopolis%20en%20Mexico.pdf

⁵ Derivado de los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010 y con base en criterios estadísticos y geográficos, el INEGI clasificó al municipio de Temoaya como un municipio exterior de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825003884&pf=Prod&ef=&f=2&cl=0&tg=233&pg=0&ct=101010101>

⁶ Cabe hacer mención que el presente estudio se basa en información oficial –del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica– pero existen otras fuentes que consideran la delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) en 22 municipios, esto de acuerdo al Decreto 13 de la LVII Legislatura del Estado de México por el que se aprobó la declaratoria de la ZMVT. Los siete municipios adicionales que considera este decreto son: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco.

⁷ Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, publicado con la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas

Figura 1. Mapa de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, con adecuaciones propias.

Vemos del mapa como el municipio de Toluca de Lerdo es la ciudad central que da origen a la ZMVT y, a su vez, guarda conurbación geográfica con ocho municipios de la zona, a saber: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec; mientras que con el resto de los municipios exteriores, la integración es únicamente funcional.

De aquí que uno de nuestros principales intereses es identificar las oportunidades que trae consigo la interdependencia social, política y económica con el municipio central en el proceso de construcción del capital humano dentro de los gobiernos locales. Ante ello, se tomó la determinación de seleccionar como estudios de caso a los municipios de Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco por ser municipios con un tamaño poblacional representativo, al contar con características diversas en su conformación sociodemográfica, por ser municipios clasificados como urbano grande, semiurbano y urbano medio, ser municipios con una vida política muy diversa que los ha llevado a tener alternancia en distintos momentos, ser regiones con dependencia económica diferenciada, e integrarse como municipios con particularidades sociales y profesionales dignas de análisis.

Esto en conjunto ayudará a probar las hipótesis planteadas para toda la región, para ello, a lo largo de la investigación fortalecemos y justificamos con mayor profundidad la funcionalidad y pertinencia que llevó a la selección de cada uno de estos tres estudios de caso, bajo la lógica de sus diferencias intrínsecas. Es decir, no pretendemos utilizarlos como modelos de comparación, sino como prueba de que el coeficiencia de profesionalización puede ser aplicable dentro de la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a los municipios mexicanos.

Por último, los resultados se presentan, en primer lugar, bajo el análisis cuantitativo y la prueba de las hipótesis planteadas, al aplicarse el modelo de regresión lineal múltiple estimado por mínimos cuadrados ordinarios (MICO). Para lo cual, en los capítulos posteriores se precisa la definición de los indicadores instrumentales que dieron forma a la variable dependiente, a las variables independientes y a las variables de control.

En segundo lugar, la importancia de la metodología cualitativa es fundamental para entender la relevancia casuística de los municipios estudiados. No podemos dejar de lado el hecho de que la política es una ciencia y un ejercicio activo dependiente de la personalidad y liderazgo de quienes toman las decisiones en un momento determinado y bajo circunstancias muy particulares. De ahí que se incluya el análisis de una serie de entrevistas a profundidad realizadas a los presidentes municipales y a los tesoreros de los ayuntamientos en cuestión.

Estos puntos retoman importancia dado que el éxito de cualquier análisis depende en último término de la disponibilidad o acceso a la información apropiada y confiable. Por lo tanto, se presta especial atención al hecho de precisar en todo momento las fuentes de información utilizadas, así como la metodología adoptada para la creación datos y/o mediciones propias, a fin de que todos los cálculos puedan ser replicables por el lector especializado, legitimando con ello los resultados obtenidos al final del estudio.

CAPÍTULO 1. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DE LA VISIÓN GERENCIALISTA

Los recursos humanos de una institución se refieren al conjunto de personas que a través de su trabajo y esfuerzo físico y mental conforman la fuerza laboral para ofrecer un servicio o realizar una tarea específica y hasta cierto punto especializada, ya sea en el ámbito público o privado. Bajo esta definición la preparación, las características dinámicas y el grado de competencias que definen a los funcionarios que conforman a las instituciones públicas es de enorme relevancia al ser ellos la estructura funcional de la organización y la materia prima para la producción de resultados sociales⁸. Resulta entonces fundamental conocer quiénes son los individuos que conforman y dan vida a las administraciones públicas municipales en México y cuál es el *status* que guardan éstas mismas en lo que refiere a sus resultados administrativos.

En primer lugar, existen evidencias de que la gran mayoría de los municipios del país continúan con la selección de colaboradores sobre una lógica de confiabilidad, cercanía o parentesco en busca de priorizar la lealtad del subordinado hacia el grupo político en el poder, esto por encima de la eficiencia administrativa que cada uno de los contratados pueda aportar al conjunto (Olivos, 2007). Además es una realidad que en distintas regiones del país, el grupo gobernante se vea obligado a pagar sus compromisos de campaña mediante la contratación de personal en las filas del ayuntamiento, es decir, los políticos municipales recompensan con oportunidades laborales a aquellas personas que contribuyeron de forma decisiva a lograr la victoria electoral, como producto de aportaciones económicas y/o de la movilización de electores en apoyo al candidato predilecto y ganador de la contienda.

Este hecho tiene como resultado que se estén contratando servidores públicos, cuyos atributos y características principales no necesariamente son las adecuadas

⁸ Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Especial de Desempeño. "Indicadores de Desempeño", en Evaluación de políticas públicas, Roberto Salcedo Compilador, 2011. P.p. 71-168.

a las necesidades del municipio. Lo que ocasiona que la toma de decisiones públicas estén en manos de gente que no siempre cuenta con la experiencia ni la formación profesional suficiente o adecuada para desarrollar las tareas administrativas (Ruiz, 2010).

Como consecuencia, se prolonga un círculo vicioso que ha caracterizado al municipio mexicano desde su nacimiento, donde lo fundamental es mantener en salvaguarda el liderazgo político y caciquil del alcalde mediante negociaciones con los grupos de poder de la región que apoyan electoralmente a cambio de garantizar que sus intereses serán respetados y/o la obtención de beneficios particulares. En términos coloquiales se concede una parte del “pastel administrativo” a cambio de apoyo político. Sobre esta lógica el Presidente Municipal en turno se asegura de recibir pleitesía, lealtad y apoyo por parte de la “ciudadanía”. Esta realidad lleva a otro problema, donde la mayoría de los beneficios públicos quedan clientelaramente condicionados para la población que forma parte de estos grupos políticos y el compromiso es refrendar su lealtad y agradecimiento cada tres años a través de su sufragio a favor de quien el líder determine.

Encontramos entonces que las administraciones municipales distan mucho del concepto utópico de la administración pública, donde esperaríamos que los sistemas y mecanismos de selección y reclutamiento de servidores públicos estuvieran en función de las necesidades del municipio y la contratación de los mejores perfiles técnico-profesionales. Si este supuesto se diera, la legitimidad de los gobiernos locales sería mayor y, a su vez, se reflejaría en el diseño de políticas públicas de calidad, la consecuente dotación de servicios públicos eficientes, y un mayor grado de confianza de la población hacia las autoridades electas. Este ciclo ideal culminaría con la promoción de un sistema de rendición de cuentas, que sin duda alguna, daría elementos a los electores para votar por los gobernantes y partidos políticos que presenten, mediante los hechos, las mejores estrategias y plataformas político-administrativas para su región.

Por el contrario, lo que ocurre en el día a día de los municipios es que la baja formación de los funcionarios públicos municipales deriva en que sean fácilmente manipulados por los grupos políticos que ejercen el poder y, como consecuencia, se incumplan las responsabilidades y obligaciones públicas formalmente establecidas en la constitución, y en general, haya un bajo desarrollo económico y social en el municipio (Lugo y Cruz, 2008).

A la par, la confianza de la ciudadanía frente a las instituciones es mínima hecho que se refleja en tres severos juicios de valor emitidos por la opinión pública referentes a lo que perciben sucede dentro de las estructuras administrativas⁹: 1) que el sueldo que recibe el empleado público es fruto de sus impuestos y no se refleja en resultados efectivos, 2) que la burocracia es una masa amorfa que tiene como único interés recibir “una canonjía” por realizar un servicio que por ley les corresponde, y 3) que son los mismos funcionarios quienes obstaculizan el procedimiento para lograr un buen resultado público. De aquí que intentar comprender hasta dónde es válida la percepción ciudadana, cuáles son las causas del pobre desempeño administrativo y por qué existe poco interés de algunas instancias para tratar de mejorar sus funciones, son temas que se seguirán desmembrando a lo largo de este apartado.

1.1. PROFESIONALIZANDO A LA BUROCRACIA MEXICANA

Hemos encontrado en la literatura existente que los municipios que no cuentan con un sistema profesional de servidores públicos agrava la problemática administrativa del ayuntamiento; de hecho, la calidad de los gobiernos no puede medirse, en principio, sino a la luz de la calidad profesional de sus recursos humanos (Merino, 2006). Por lo que la profesionalización de los servidores públicos tiene el propósito de elevar su productividad y restaurar la credibilidad de los ciudadanos hacia sus gobiernos mediante estructuras administrativas más eficientes y comprometidas con las demandas, expectativas y necesidades de la población (Acosta, 2006).

⁹ idem

No obstante, pese a los esfuerzos realizados en la búsqueda de diversas alternativas que nos lleven a la construcción de un capital humano más preparado y eficiente acorde con los requerimientos particulares de cada administración pública municipal, el resultado es que no se ha logrado un consenso sobre cuál es el mejor camino a seguir. Como lo refiere Merino (2006) no existe una sola tendencia teórica dominante que permita afirmar que una determinada forma de hacerlo sea en definitiva mejor que otra. Esto lleva a que los modelos de profesionalización de los servidores públicos esbozados en la literatura existente e instrumentados en diversas regiones del país estarán influidos por diversas metodologías y herramientas de análisis, pero sobre todo, de acuerdo con el contexto particular reflejado en el ambiente político, económico y social que engloban al municipio.

Lo que sí encontramos son intentos por profesionalizar a los servidores públicos municipales con prácticas que han sido puestas en marcha desde distintos enfoques, que van desde los estudios de caso hasta el desarrollo de prescripciones teóricas ampliamente aceptadas. Sin embargo, existe una escasez en los estudios que contienen evidencia empírica suficiente y un abordaje metodológico adecuado para probar la hipótesis planteada sobre la relación causal entre la profesionalización de la administración pública y la eficiencia y eficacia gubernamental en los ayuntamientos.

De aquí la necesidad de construir un marco metodológico adecuado que justifique el desarrollo de un análisis sistemático de la profesionalización de los servidores públicos municipales y que, a su vez, busque generar evidencia empírica que contribuya a un mejor entendimiento de la problemática abordada. Es decir, encontrar elementos que determinen la relación causal entre la profesionalización y los resultados gubernamentales, proporcionando evidencia generalizable que contribuya al desarrollo de prescripciones teóricas y a la formulación de argumentos persuasivos que aporten un testimonial cualitativo y cuantitativo para la construcción de políticas de profesionalización en los gobiernos locales, que,

tras ser implementadas, generaren un beneficio en la construcción de la agenda pública nacional.

De esta manera, como referencia de partida es importante revisar los trabajos que han sentado precedente en el estudio de las administraciones públicas locales. Entre los análisis que a nuestro juicio son los más significativos, debido a la variabilidad de las propuestas para definir sus problemáticas, en cuanto al acercamiento con su objeto de estudio y en referencia con la generación de propuestas, se presentan y desarrollan los siguientes.

El primer estudio es planteado por Mauricio Merino (2006), quien es catedrático-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, institución que anualmente otorga, junto con otras instancias, el Premio Gobierno y Gestión Local a las mejores prácticas municipales.

Este autor evalúa el nivel de desarrollo de una muestra de experiencias locales tendientes a la profesionalización, para lo cual utiliza como variables de control el tamaño de la población, el grado de desarrollo humano, el grado de marginación y el índice de la población económicamente activa, a fin presentarlas como “evidencia empírica comparable”. De igual manera, se auxilia de información del Foro Nacional de Profesionalización del Servicio Público, de la Red Mexicana de Servicio Profesional, de la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales y de un cuestionario aplicado a los responsables de la gestión de recursos humanos en los municipios seleccionados.

Entre sus principales hallazgos destacan la detección de políticas profesionalización, que él califica como incipientes, con una precaria asignación de recursos económicos para implementarlas y con una evaluación mal enfocada que no toma en cuenta los objetivos y resultados esperados por los ayuntamientos. De esta información recabada, el autor determina que los sistemas de profesionalización deben estar ligados a las funciones particulares de cada servidor público, con elementos encaminados a traspasar el cambio trianual de los cuadros directivos, a promover la existencia de una relación positiva entre una

mayor pluralidad democrática y la presencia de una política de profesionalización en sí misma, preceptos que manifiesta, difícilmente se manifestaron en los casos analizados.

El estudio finaliza resaltando una limitación que impide lograr la implementación de los programas de profesionalización municipal e imposibilita desplazar el esquema político de botín para dar cabida a la selección de funcionarios sobre una lógica meritocrática. Este impedimento se explica como la nula intención política para trastocar el liderazgo de los presidentes municipales que mantienen una relación de confianza frente a sus colaboradores (Merino, 2006). El argumento de trasfondo que sostiene esta premisa es que, la preferencia por mantener intacta la legitimidad política se explica por las sólidas lealtades que permitan la ágil toma de decisiones públicas. Dicho de otro modo, el común denominador de los municipios estudiados por Merino es que se valoran más los protocolos políticos tradicionales que las directrices profesionalizantes tendientes a la eficiencia administrativa.

Un segundo análisis es desarrollado por García del Castillo (2006), quien identifica las fortalezas y debilidades de los modelos de profesionalización de instituciones gubernamentales federales y, posteriormente, presenta una síntesis histórica de los esfuerzos de profesionalización en México conforme a los resultados de la encuesta sobre Gestión Pública. Utiliza ésta última como base para construir una matriz de perfiles de los funcionarios públicos recopilando datos como género, edad, experiencia, capacitación y escolaridad. Entre sus principales hallazgos destacan: el crecimiento acelerado en el tamaño de las burocracias municipales, con un aumento considerable de 63% entre 1995 y 2002, la existencia de altos niveles de rotación de personal ante los cambios de gobierno; la necesidad de encontrar un sistema de incentivos para abatir costos, y la importancia de la negociación y los acuerdos políticos para la implementación de programas de profesionalización.

Este autor establece como hipótesis primaria que el funcionamiento eficiente de las burocracias locales permitirá optimizar los resultados de las políticas públicas y

la buena orientación de los recursos humanos y económicos para atender las demandas ciudadanas. Sin embargo, advierte que durante la creación de normas y reglas no se deben perder de vista los objetivos, pues se podría caer en la aparente paradoja de ir en contra de los teóricos de la organización que hablan de la flexibilidad y el cambio como paradigma dominante en las organizaciones (García del Castillo, 2006).

La tercera investigación se centra en siete de los veinticinco municipios más poblados del país, realizado por Octavio Acosta (2006) quien relaciona los avances logrados en materia de profesionalización en función de la filiación política del alcalde y el porcentaje de empleados municipales como proporción de la población total. Se apoya en los resultados de la encuesta sobre Desarrollo Social e Institucional 2002, de donde identifica que sólo el 36% de las administraciones municipales cuentan con áreas encargadas de administrar los recursos humanos y que sólo el 2.47% considera a los esquemas de profesionalización como prioritarios.

Acosta plantea la disyuntiva de que ante la inexistente voluntad de los políticos para el establecimiento de políticas de profesionalización, debe ser la ciudadanía organizada, estructurada y con capacidad de incidir en los asuntos públicos, la responsable de empujar y exigir programas de profesionalización a fin de que las administraciones públicas tengan la capacidad de contribuir de manera eficaz y efectiva en el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población. Ante ello, propone un enfoque de competencias institucionales, gerenciales y técnicas (Acosta, 2006).

Por último, la investigación de Pablo Rojo (2006) compara el tamaño de la administración federal y local y encuentra que en 2003, el gobierno federal ejerció el 72% del gasto público nacional contra el 7% que ejercieron los municipios y que, para el mismo año, el primero contaba con 1,319,974 empleados, mientras que los municipios en conjunto sumaron apenas 282,665 empleados. Rojo también describe los modelos internacionales del aparato administrativo para el

caso francés, japonés, británico, alemán, y mexicano, identificando que la adopción de sistemas del tipo organizacional o del tipo de profesionalización dependen en gran medida del grado de industrialización, de cuestiones culturales y del diseño institucional de la administración pública.

Este investigador concluye en su estudio con una análisis que llevó a cabo en municipios regidos por usos y costumbres en el sureste mexicano, en los cuales encontró un digno caso de análisis e inspiración local, donde la costumbre es que los mismos habitantes del municipio plantean como prerrequisito para aquellos que aspiran a administrar los asuntos de la región, contar con un entrenamiento probado de varios años antes de asumir un cargo público de alta responsabilidad y que por la prestación de este servicio no se recibe ningún sueldo o contraprestación (Rojo, 2006).

Como se ha estudiado hasta aquí, la profesionalización de los servidores públicos municipales es una condición necesaria –bajo cualquiera de los variados esquemas de implementación seleccionados– para eficientar las acciones gubernamentales encaminadas a mejorar la prestación de servicios públicos y cumplir las demandas ciudadanas. No obstante, si bien esta política es necesaria, no es considerada la única importante, lo que lleva a Mauricio Merino (2006) a señalar que la profesionalización de los servidores públicos no será la respuesta por sí sola a los grandes retos de los gobiernos municipales, ni vendrá a sustituir las desfavorables condiciones del funcionamiento ineficiente e ineficaz de los recursos escasos con que cuentan los municipios.

Pese a ello, lo que diversos trabajos sí han comprobado es que la ineficiencia administrativa en efecto se verá contrarrestada ante el aumento de servidores públicos profesionales, la disminución en la rotación trianual de los servidores públicos funcionales de alto nivel, y el fortalecimiento del marco normativo municipal y de sistemas para la toma de decisiones que genere más y mejores mecanismos de gestión (Rodríguez, 2011). De aquí la relevancia de este estudio que busca a partir de la sistematización de información medible comprobar con la

ayuda del análisis cuantitativo la relación causal existente entre los elementos previamente establecidos.

1.1.2. LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En este apartado analizamos los cuatro elementos que considerados fundamentales dentro del ciclo dinámico de la conformación de burocracias, a saber: 1) la selección y reclutamiento del personal de acuerdo con las características personales que satisfagan las tareas que demanda un cargo en particular; 2) la formación y capacitación continua que permita que las responsabilidades llevadas a cabo por los funcionarios sean acordes con la cambiante dinámica nacional y mundial; 3) el crecimiento escalonado del burócrata dentro de la institución, en función de su propio desempeño, y 4) los mecanismos claros, transparentes y legales que lleven al egreso del personal garantizando siempre los derechos y las prestaciones. En resumen, buscamos estudiar la evolución de estos elementos reglamentados bajo el amparo de un marco jurídico común, que en conjunto dan forma al servicio profesional de carrera (SPC).

El punto medular del SPC es maximizar el conocimiento y experiencia acumulada por cada individuo que se desempeña dentro de la institución para crear resultados generales más eficientes para el colectivo. De igual manera, este sistema permite valorar a los servidores públicos que han demostrado con méritos profesionales ser valiosos para la institución al haber aportado su conocimiento, aptitudes y actitudes hacia el interés social. Es así como el utópico del SPC no da cabida a las lógicas políticas, su base es la imparcialidad en la toma de decisiones garantizando el mérito técnico-profesional de cada individuo; hecho que debería permitir trabajar bajo parámetros de igualdad de oportunidades para todos los

integrantes y, como resultado, lograr un alto desempeño en el ejercicio de la función pública¹⁰.

En el caso particular del Estado mexicano, fue durante 2003 cuando se dio la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), hecho que marcó, desde el plano jurídico, el término de un periodo caracterizado por la existencia de experiencias aisladas y políticas de profesionalización inconexas, dando paso a una serie de beneficios derivados de la profesionalización y la carrera administrativa de los servidores públicos del orden de gobierno federal (Merino, 2006).

Esta ley constituyó una decisión sistematizada que hasta determinados niveles de la estructura burocrática garantizó los principios del mérito profesional, de igualdad de oportunidades, de eficiencia y de responsabilidad para acceder laboralmente a la arena administrativa. El objetivo estaba encaminado a dar seguimiento y vigencia a los programas de trabajo de las distintas dependencias federales, por encima de las lógicas políticas sexenales, lo que de acuerdo con sus promotores permitiría aprovechar la experiencia acumulada y el conocimiento de los funcionarios, lo cual además sería complementado con la capacitación especializada de forma continua para el desarrollo de tareas particulares (Martínez, 2003).

Sin embargo, a pesar de la existencia de esta legislación como una de las estrategias de fortalecimiento estructural más importantes en el orden federal en materia de profesionalización para funcionarios públicos y, derivado de la alta exposición en la agenda gubernamental, no ha sido éste el único intento mexicano para fortalecer el servicio público. Por lo que, a continuación se presenta un breviarío cronológico de las acciones y políticas que se emprendieron en México a partir de la reconstrucción institucional posterior a la revolución mexicana:¹¹

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Especial de Desempeño. "Indicadores de Desempeño", en Evaluación de políticas públicas, Roberto Salcedo Compilador, 2011. p.p. 71-168.

¹¹ De acuerdo con la investigación de la Auditoría Superior de la Federación (2009).

- En 1934 se creó el Instituto de Formación Profesional como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante el mandato de Lázaro Cárdenas del Río.
- En 1960 se adicionó al artículo 123 de la Constitución Política los derechos burocráticos sobre la jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho a asociación, seguridad social y conflictos laborales.
- En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regulando el contenido de las adiciones de 1960.
- En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública en aras de garantizar los derechos de los trabajadores, así como el desempeño honesto y eficiente de los mismos.
- Entre 1971 y 1976 se desarrolló el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, el cual ponderaba un cambio de actitudes por encima de los cambios formales en el servicio público.
- Entre 1983 y 1988, dentro del Plan Nacional de Desarrollo se registraron avances tendientes a eficientar los mecanismos de reclutamiento, selección e inducción del personal, así como la eficiencia en la obtención de resultados para la prestación de servicios y la atención al público. Fomentando dentro de sus acciones el impulso de la vocación y la capacitación continua, aspectos regulados por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.
- En 1996 se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), misma que planteaba transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con arraigo cultural de servicio que combatiera la corrupción y la impunidad, y diera pie a la profesionalización permanente de los servidores públicos.

A la par de los lineamientos y nuevas prácticas administrativas que se venían instrumentando en México, en el plano internacional desde 1961 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también instaba a los estados a constituir “un cuerpo apolítico, permanente, de servidores públicos que formara la espina dorsal

de una administración dada; sobre una ley básica de administración de personal de servicio civil acompañado por un órgano responsable de su aplicación”¹².

Es así como la promulgación y operatividad de la LSPCAPF se convirtió en la base legal más completa para regular la organización, funcionamiento y desarrollo del personal contratado en las dependencias del gobierno federal, siempre con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito¹³ y vocación de cada individuo que deseara impulsar desde su función el desarrollo de la administración pública para beneficio de la sociedad.

Con la implementación del SPC en la administración pública federal centralizada se dio paso a nuevos valores en un intento por pasar de relaciones particularistas a un sistema donde imperarán los controles institucionales y la evaluación por resultados; ello quizá derivado del Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina que reportaba en el apartado del caso mexicano, que la situación era compleja en el sentido de que las estructuras tienen inercias y procedimientos, así como criterios de tipo subjetivo y difíciles de cambiar de forma lineal¹⁴.

El proceso dio inicio, como se vio, desde el año 2000 a través del Plan Nacional de Desarrollo y la aparición de la Agenda del Buen Gobierno, donde se establecieron parámetros para lograr una gestión pública eficiente a partir de la triada: meritocracia, rendición de cuentas y transparencia. Este preámbulo dio forma a la propuesta para emprender el SPC y funcionó a su vez como estrategia que puso énfasis en los siguientes aspectos: gobierno que cueste menos, gobierno de calidad, gobierno profesional, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno honesto y transparente. Pilares que más tarde se convirtieron en la LSPCAPF que presentaba su organización sobre siete subsistemas, a saber: 1) planeación de recursos, 2) ingresos, 3) desarrollo

¹² Organización de las Naciones Unidas, *Manual del Servicio Civil. Administración Pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1961.

¹³ *Idem*

¹⁴ *Idem*

profesional, 4) capacitación y certificación de capacidades, 5) evaluación del desempeño, 6) separación y 7) control y evaluación.¹⁵

Por otra parte, conocer cómo se clasifican y regulan las estructuras organizacionales del orden federal ayudará a entender cómo funciona esta regulación, de donde Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz (2006) afirmaban que “el marco jurídico que regula las relaciones laborales del sector público en México cuenta con más de 600 leyes, normas, acuerdos así como otros instrumentos orientados a la gestión de recursos humanos” (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006, pp. 320-321). A su vez la Constitución Política Mexicana en su artículo 123, distingue a los funcionarios en: “de base” y “de libre asignación”, los primeros son aquellos que cuentan con estabilidad laboral y son inamovibles, y guardan relación con el Estado únicamente de forma laboral, al estar regidos por la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado (LFTSE), por su lado, los empleados de libre asignación pueden acceder a títulos de dirección, cargos políticos, y finalmente se encuentran los burócratas de nivel medio o “de confianza”.

El nivel medio está conformado por los profesionales semi-independientes que ocupan los cargos técnicos, legales y administrativos (...) Sus puestos revisten importantes grados de responsabilidad, por lo que perciben beneficios materiales y salarios altos, además de compensaciones de diversa índole asociadas a la naturaleza política de estas designaciones (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006, p. 321).

Es precisamente esta diferenciación la que da sustento a la LSPCAPF al buscar implantar principios de mérito e igualdad de oportunidades, así como eficiencia en el desempeño y responsabilidad, entre los empleados de confianza al brindarles la oportunidad de obtener el carácter de funcionario de carrera.

Asimismo, a través de la SFP se elabora el Programa Operativo Anual, de la LSPCAPF donde se establece la planificación en la gestión de recursos humanos del sistema de carrera, donde “uno de los mayores problemas en la planificación

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

presupuestal, tiene que ver con las metas institucionales” (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006, p. 325). El anterior hecho se ve reflejado de acuerdo con el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina, el cual reporta la falta de planes rigurosos y seguimiento a los objetivos del SPC. De donde se informa que en México a pesar de que la SHCP tiene contabilizadas las plazas del gobierno, no cuenta con un reporte oficial de la trayectoria de los empleados, ello a pesar de los intentos que se hicieron en 2004, con la creación del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), el cual buscaba recabar información sobre los perfiles, puestos y salarios, así como otros datos de los funcionarios.

Asimismo, en la APF encontramos la existencia de reglamentos dentro de cada dependencia, donde se establece la estructura básica legal que le da forma, desde los cargos de alto nivel hasta directores generales. No obstante, quedan algunas lagunas jurídicas como las existentes en el caso del personal sindicalizado donde no existe una descripción del puesto o para el personal de carrera, donde los criterios de selección suelen ser variables y dependen de cada vacante. Ante ello vemos que, de acuerdo con la entrevista realizada a funcionarios (2005), las cuales se muestran en el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina, “el número de tareas y las responsabilidades de cada empleado las fija la dependencia, según los lineamientos de la SFP establecidos a partir de metodologías de descripción de cargos” (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006, p. 325).

Es así como desde su creación, el SPC aplica a casi todas las dependencias de la Administración Pública Federal a excepción de las oficinas de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Salud y Relaciones Exteriores, mismas que se manejan bajo sistemas de profesionalización y promoción adecuados a las características y funcionamiento de sus tareas. En el resto de las dependencias centrales funcionan los principios rectores del SPC bajo parámetros de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Tras ello, a 13 años de haber sido implementada esta ley, los resultados son variables, no obstante, dada la literatura existente no encontramos evidencias sustanciosas que den cuenta con base en análisis cuantitativos sobre su impacto y funcionalidad. Por lo que dentro de los estudios más representativos acerca de su funcionamiento, hacemos referencia nuevamente al publicado por la Auditoría Superior de la Federación en 2009 por estar sustentado en datos duros; como por ejemplo, el hecho de que para 2005 de las 103 dependencias que conformaban la administración pública federal el 74.8% estuvieron sujetas al SPC desde los niveles de Dirección General, Dirección General Adjunta, Dirección de Área, Subdirección de Área, Jefatura de Departamento y Enlace; sumando un total de 42,944 plazas, lo que significaba únicamente el 7% de los servidores públicos federales¹⁶.

Asimismo, para 2006 estaba proyectado que el SPC funcionaría en su totalidad mediante la operatividad de la recién creada Secretaría de la Función Pública, pese a ello el avance registrado fue de 50.8%. Derivado de lo anterior el cuadro 1.1. muestra el avance de cuatro de los siete subsistemas que integran el SPC:

Cuadro 1.1. Avance Implementación SPC¹⁷

SPC	AV.DEPENDENCIAS	ACCIONES
Planeación de Recursos Humanos	92.20%	Certificación de la estructura orgánica e Integración de Catálogo de Puestos
Ingresos	45.43%	Concursos de Convocatoria Pública y Abierta.
Capacitación y Certificación de Capacidades	50.82%	38.9% de los servidores públicos se capacitaron y 33.9% se capacitaron en técnica transversal.
Control y Evaluación	-	Se definieron 24 indicadores para evaluar la operación del sistema de manera gradual.

Fuente: construcción propia con información de la ASF.

¹⁶ idem

¹⁷ Construcción propia con base en la información de Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Especial de Desempeño. "Indicadores de Desempeño", en Evaluación de políticas públicas, Roberto Salcedo Compilador, 2011, p.p. 71-168.

Podemos encontrar, entre otras reflexiones, que dentro de los logros del gobierno en torno al SPC, se constituyó un Comité Técnico de Profesionalización, el cual valida la información sobre los perfiles de los funcionarios. De acuerdo con el Informe de SPC, citado previamente, a través de las comisiones mixtas de escalafón se convocan a los trabajadores a concursos públicos, sin embargo, los sindicatos se convierten en una de las principales limitantes.

Se establecieron entonces los criterios que debían regir la actuación del personal de carrera de acuerdo con la LSPCAPF, ello desde su ingreso a través de mecanismos públicos como concursos y méritos; donde dichos concursos se publican en el DOF, a través de su página oficial y quienes concursan mantienen el anonimato mientras los puestos están sujetos a la misma ley. De esta manera, los concursantes tienen la oportunidad de interponer algún recurso de revisión o apelación en caso de que exista alguna inconformidad. Por el contrario, una vez que se ha realizado la selección del personal de carrera, éste está obligado a pasar por un periodo de prueba. Asimismo, es necesario plantear el tema de la calidad en el proceso de reclutamiento, pues se establecen las etapas del proceso de selección y de no haber quien cumpla en su totalidad con los requisitos para el puesto vacante, el concurso se declarará como desierto. Vemos entonces como el tratamiento de cada plaza laboral tiene sigue un protocolo distinto (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006).

La LSPC contempla que cuando la plaza es de primer nivel también llamado de enlace, el personal será eventual y será titular únicamente cumplido un año y habiendo obtenido una evaluación satisfactoria de desempeño, cuando la plaza en concurso corresponde a un nivel de jefe de Departamento a Director General, el funcionario es nombrado como servidor público de carrera titular, sujeto a los derechos y obligaciones que establece la ley a partir del momento en que se asume el cargo (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006, p. 328).

Pese a lo sencillo que pudiera parecer el concurso de plazas, en términos generales no existe transparencia en el uso de los recursos y las disposiciones disciplinarias, ya que éstas sólo se plantean en la formalidad, sin ser

implementaciones reales. Asimismo a pesar del esfuerzo y la creación de leyes establecidas para delimitar el quehacer de los funcionarios, sigue existiendo un desempeño ineficiente del personal de base, y poca profesionalización en los términos en los que se promueve el SPC. Es decir, si bien esta es un estrategia para limitar la politización de la administración pública, y también un parteaguas para combatir la corrupción por lo menos en términos administrativos, también es cierto que es necesario que esta ley, sea acompañada de otro tipo de reformas de tipo laboral, administrativas y de gobierno (Iacoviello, Rodríguez y de la Cruz, 2006).

El SPC no deja de ser un avance histórico en la promoción de administraciones eficientes y transparentes. En cuanto a los beneficios de su implementación se pueden observar la existencia de mecanismos que limitan la politización de puestos de nivel medio y superior en las instituciones, el establecimiento de criterios de confianza para quienes deseen concursar por éstos a través de méritos, a través del marco jurídico establecido, así como la inclusión de sistemas de evaluación al desempeño promovidos por éste. En este sentido menciona Dussauge:

Sería razonable esperar que las dependencias del gobierno federal mejoraran en el mediano plazo su desempeño general una vez que el SPC haya eliminado (o por lo menos limitado) la politización administrativa, que ha sido una de las causas más importantes de inestabilidad e ineficiencia administrativas (...) un segundo beneficio que la creación del SPC eventualmente generaría es la transformación de las lealtades personales (o partidistas) en lealtades institucionales (Dussauge, 2005, p. 769).

De igual manera, la creación del IFAI y la LSPCAPF resultan en un avance mayor en la institucionalización de acciones de transparencia en los procesos y quehaceres públicos. "(...) por su misma naturaleza los servicios civiles tienden a concentrarse en el desarrollo y consolidación de un cuerpo de funcionarios profesionales (es decir, se enfocan en los recursos humanos de la organización), pero no en el adecuado diseño organizativo, el desarrollo y consolidación de los

sistemas informáticos, los mecanismos presupuestales, la infraestructura física y las demás condiciones (capacidades administrativas) cuya existencia es también necesaria para que las organizaciones públicas puedan desempeñar sus funciones con eficacia y profesionalismo” (Dussauge, 2005, pp. 776-777).

A modo de conclusión vemos que la finalidad del servicio profesional es no sólo generar objetivos institucionales eficientes, sino que además éstos garanticen que dichos servicios contribuyan a producir impactos positivos generales para toda la sociedad.

1.2. LA PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO BASE PARA EL DESARROLLO REGIONAL

En este apartado resulta útil recordar el origen y funcionamiento del Federalismo mexicano, el cual se remonta a lo establecido en la Constitución de 1824, señalando que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal; hecho que se ratificaba en la Constitución de 1857, donde se establecía que la forma de gobierno sería una República Representativa Democrática Federal. Finalmente, la Constitución de 1917 no agregó grandes cambios a esta postura federalista y, por el contrario, se buscó fortalecer los ordenamientos municipalistas bajo la realidad de extrema pobreza que atravesaban distintas regiones del país al haber sido víctimas de la explotación latifundista y quedar fuertemente afectados por el movimiento revolucionario.

Este resumen sirve como preámbulo para entender que no ha habido mayores cambios a lo largo de los últimos dos siglos en la estructura jurídica del Estado mexicano ni en el sustento constitucional de la figura municipal, las modificaciones se han dado en la práctica, en su funcionamiento y en sus facultades subyacentes, como una necesidad de dar viabilidad al marco jurídico municipal frente a la enorme heterogeneidad social que existe en los 2,457 municipios que dan forma al país.

Dado que con esta investigación no pretendemos resolver el debate sobre la más adecuada definición y funcionalidad del Federalismo, sino más bien valorar el rol que desempeñan los gobiernos locales en el contexto nacional, asumiremos como validas las siguientes tres características del Estado Federal establecidas por Serna (2008):

- 1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
- 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
- 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de la participación en la formación de la voluntad Federal (Serna, 2008, p. 4).

Lo anterior, como se ha venido mencionado, permite al municipio ser el orden político que interactúa permanentemente con la ciudadanía, con la garantía de poseer personalidad jurídica propia para su toma de decisiones de acuerdo con sus facultades, responsabilidades, pero sobre todo en función de su contexto particular. Esto lo convierte en el orden de gobierno ideal para atender las necesidades prioritarias en el desenvolvimiento diario de la población. Además la autonomía municipal permite que los dirigentes sean electos con base en la voluntad popular, para un periodo de gobierno de entre tres a cuatro años (según sea el caso de cada legislatura estatal) y, a partir de lo estipulado en la reforma política electoral de 2014, tener la oportunidad de ser reelectos por un periodo de gobierno consecutivo.

Es así como se espera que los representantes populares, una vez votados, sean los responsables de mantener el control de los recursos (Monteverde, 2012) económicos, sociales y naturales, con el propósito de desempeñar un papel profesional que refleje su experiencia política y sus conocimientos administrativos, para traducirlos en beneficios sociales.

De aquí que el Federalismo, como forma de gobierno dentro de nuestro sistema político propicie la innovación en el diseño de políticas públicas (Gagnon, 1993;

citado en Serna, 2008) pues es el ámbito municipal donde se pueden experimentar nuevas y múltiples soluciones a problemas locales, las cuales se discriminan fácilmente de acuerdo con su eficacia y viabilidad, para posteriormente operarse en otros municipios, regiones, entidades o incluso a nivel nacional. Esto permite que surjan soluciones que se puedan escalar a otros ordenes de gobierno o viceversa, y además propicie la construcción y/o definición de problemas públicos entendidos como “un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (Casar y Maldonado, 2008) que más tarde exigirán una solución de mayor alcance.

Finalmente, la dotación de los principales servicios básicos, la regulación en materia de urbanización y comercio, el recaudo de impuestos de la tierra y locales (Morales, 2006), así como los muchos otros encargos que deben enfrentar las administraciones municipales, llevan a la creación de nuevas estrategias, a la sistematización de proyectos gubernamentales y a políticas públicas que buscan generar el mayor aprovechamiento social, ello dentro de la máxima economicista de escasez de recursos y multiplicidad de demandas públicas.

Sin embargo, somos testigos de que pese a la gran relevancia que ha adquirido el municipio en el ámbito nacional, insistimos en que los servidores públicos que componen el orden de gobierno local han sido relegados como los menos profesionales y quienes menos aportan al desarrollo regional.

Como ejemplo podemos ver que siguen prevaleciendo administraciones débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente y pobres en sus recursos y facultades (Cabrero, 2003). Siguen siendo gobiernos que no han podido escapar de lo que Cabrero (1991) denomina “viejos vicios de la administración pública”, entre los que se encuentran la lógica de promoción de los cuadros directivos facilitada más por la pertenencia a grupos políticos, que por el nivel de profesionalización y experiencia en el desarrollo de tareas concretas, técnicas y especializadas. En contraparte, encontramos como el sistema evolucionado de

“botín” funda sus prácticas en el nepotismo, las recomendaciones, la recompensa personal y el favoritismo, despreciando en gran medida los casos de méritos personales (Pardo, 1995).

Lo anterior acarrea como consecuencia un inadecuado desempeño de los servidores públicos que se caracterizan por la poca capacidad para el desempeño de sus funciones y que trae consigo costos sociales, económicos y financieros, que a su vez, reduce los incentivos para relacionarse con otros órdenes de gobierno o respetar las reglas institucionales (García del Castillo, 2006). Esta problemática también lleva consigo a un alto índice de rotación de los servidores públicos (Moreno, 2009) ante la necesidad constante de contratar nuevos funcionarios que den respuesta a las tareas que demanda un determinado cargo o derivado de nuevas peticiones sociales.

En conjunto estos hechos contribuyen a agravar la crisis de legitimidad del Estado y, por ende, se merma el poder y la autoridad de quienes toman las decisiones (Del Águila, 1993), ocasionando que se pierda el apoyo social ante la crisis de desempeño gubernamental (Barry, 1970: 83). En otras palabras, aunque pudiera parecer que la política de botín le da a los tomadores de decisiones cierta estabilidad para gobernar, la realidad es que en el mediano y largo plazo provoca un círculo vicioso con resultados contraproducentes para las administraciones públicas y más aún para la sociedad en general.

Incluso, se ha llegado a afirmar “que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública” (Cabrero, 1991); donde la única forma de marcar una diferencia en el largo plazo será la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo de los recursos humanos propiciado por los cuadros directivos y las élites gubernamentales del aparato estatal (Crozier, 1989; citado en Cabrero, 1991). Sobre éste último punto es preciso señalar que no existe una delimitación clara sobre el nivel jerárquico dónde debe obligarse la puesta en marcha de programas de profesionalización y permanencia en los gobiernos locales.

En este sentido, a modo de conclusión, se propone como una medida que contribuya al debate de la profesionalización, poder segmentar a los servidores públicos municipales de acuerdo con su función dentro de la toma de decisiones.

Para ello, se proponen seis niveles jerárquicos en la medida de su grado de influencia y de los resultados que se esperan de ellos, a saber: las autoridades electas, los directivos de áreas neurálgicas, los funcionarios de alto mando, los funcionarios directivos de mando medio, los funcionarios operativos de mando medio y los servidores públicos auxiliares. De aquí mismo se destacan dos subgrupos: funcionarios de alto mando y funcionarios operativos. Más adelante, en el apartado metodológico se ahonda en la lógica que llevó a estas subdivisiones y las ventajas de poder estudiarlos diferenciadamente para lograr un eficiente desarrollo regional.

1.2.1. ¿QUÉ SE HA LOGRADO EN EL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL?

Resulta relevante conocer qué políticas públicas se han puesto en marcha en gobiernos municipales en materia de profesionalización, sabemos que existen entidades federativas y municipios que han tratado de replicar las medidas asentadas en la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera mediante su discusión en las legislaturas locales y reglamentos municipales. No obstante, el común denominador ha sido de pocos resultados exitosos en su implementación dentro de la realidad administrativa de estas entidades, puesto que en la mayoría de los casos las lógicas partidarias y políticas siguen siendo preponderantes en la designación de los cargos públicos.

Ante ello, lo que resulta aún más importante es conocer qué elementos hacen a un servidor público profesional y así saber qué elementos son preponderantes para que el funcionario ofrezca resultados eficientes en el desarrollo de sus tareas administrativas, es decir, lo fundamental es tener un mapa de navegación adecuado que permita reforzar esas destrezas o facultades dentro del diseño de los programas profesionalizantes que se pretendan instaurar en un futuro.

De aquí que fue menester para esta investigación contar con el análisis de la literatura que aborda los esquemas puestos en marcha en distintos ayuntamientos del país para ayudarnos a identificar las variadas características de la implementación de proyectos de profesionalización. De donde encontramos que estos estudios fueron propuestas aisladas dentro de las propias entidades federativas, lo que nos permitió concluir únicamente como regla general que es en los municipios más urbanizados y desarrollados en donde se están dando las condiciones propicias para la instauración de sistemas de profesionalización de los servidores públicos.

A continuación realizamos un resumen de los principales resultados encontrados, ello bajo la advertencia que aduce Merino (2006), de que no todas las acciones que se dicen profesionalizantes por parte de los gobiernos locales se constituyen verdaderamente en una política de profesionalización municipal.

El primero de los proyectos estudiados tomó como objetivo cuatro municipios urbanos que se seleccionaron como referentes de los cambios estructurales que caracterizaron las modificaciones enmarcadas en la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este hecho, en palabras de la autora Laura Anguiano (1999) provocó el comienzo de una nueva era para la innovación de las prácticas encaminadas al desarrollo municipal, de donde los cuatro casos estudiados fueron las ciudades capitales de Aguascalientes, León, San Luis Potosí y Toluca.

Lo que la autora pretendía era conocer principalmente el perfil de los servidores públicos de primer y segundo nivel, es decir, secretarios, directores generales y directores de área y, a partir de ello, analizar cómo las características de éstos impactaban en el ámbito administrativo municipal. Con este propósito aplicó un cuestionario a los individuos que conformaron sus grupos objetivo para obtener información sobre cuatro parámetros: 1) características generales como edad, sexo y población de origen; 2) la trayectoria profesional, mediante la experiencia laboral, 3) la filiación partidista y la trascendencia política-social, y 4) el perfil

académico a través del nivel de escolaridad, instituciones educativas y área de especialización.

Paralelamente la autora llevó a cabo un análisis de la situación general de los municipios, concluyendo que todos contaban con una cobertura amplia en cuanto a la prestación de servicios básicos y que sus administraciones se habían orientado a desarrollar políticas de gestión innovadoras bajo parámetros de eficiencia, eficacia y legitimidad social. Entre las acciones llevadas a cabo por estas administraciones resaltaban la descentralización del sistema de agua potable en Aguascalientes; el fortalecimiento en la forma de desarrollo organizacional enfocada a la planeación estratégica en León; la puesta en marcha de las “Juntas de Mejoras”, que eran agrupaciones ciudadanas propositivas y coadyuvantes con la administración local en San Luís Potosí, y el modelo de políticas integradoras enfocadas principalmente a las zonas de mayor marginación de Toluca¹⁸.

De este modo, Anguiano pretendió relacionar descriptivamente los resultados administrativos de los municipios en función del perfil observado en sus funcionarios, prosiguiendo a presentar una serie de conclusiones generales basadas únicamente en la intuición de su análisis, destacando las siguientes: a) que todos los municipios menos Toluca habían tenido alternancia política lo que resultaba, en palabras de la autora, “en que a mayor competencia por el poder, lo gobiernos municipales se veían forzados a llevar a cabo gestiones más eficaces y eficientes”; b) que los perfiles estudiados se encontraban en un promedio de edad de 42 años, lo que los caracterizaba como personas con madurez y experiencia profesional; c) que en los cuatro municipios se presentaba una alta tasa de rotación de personal trianualmente, lo que llevaba al desaprovechamiento de la experiencia del capital humano; d) que en los cuatro casos estudiados existía un porcentaje significativo de funcionarios con nivel de licenciatura (más del 90%) y un amplio porcentaje de servidores con especializaciones y diplomados, lo que lograba resultados más eficientes para las administraciones locales.

¹⁸ idem

Sin embargo, la autora advertía en sus conclusiones que era importante llevar a cabo estudios de carácter longitudinal y análisis de otros factores como indicadores de gestión y evaluación de resultados que permitieran a futuros estudios garantizar y dar validez metodológica a los preceptos iniciales que ella planteaba. Esto buscaría obtener resultados con pruebas econométricas que pudieran mostrar la existencia de la relación causal entre el perfil de los funcionarios y la eficiencia administrativa y, con ello probar estadísticamente las hipótesis.

El segundo trabajo de investigación que se presenta en este apartado se convierte en un referente obligado, dado que cuenta con mayor relevancia estadística y con conclusiones que resultaron significativas. Este estudio fue presentado durante el Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social en 2008, por los académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Bernabé Lugo e Israel Cruz (2008), quienes en su trabajo analizaron la relación existente entre el desarrollo municipal hidalguense medido a través del Índice de Marginación del CONAPO, en función de tres factores organizacionales: la reglamentación, la profesionalización y la experiencia de los funcionarios públicos.

Para instrumentar estas variables, los autores aplicaron encuestas a una cuarta parte de los municipios de la entidad, tomando en consideración los perfiles de funcionarios como los secretarios del ayuntamiento, los responsables de recursos humanos y aleatoriamente directores de otras áreas. Una vez que tuvieron contruidos sus datos, procedieron a realizar un análisis de regresión lineal múltiple.

La primera parte de los resultados que Lugo y Cruz presentaron se basaron en conclusiones descriptivas referentes al papel que juega la profesionalización del servicio público, entendida ésta como el grado de preparación de los funcionarios de acuerdo con los conocimientos necesarios y las habilidades con que cuenta para el desempeño de sus funciones. Sobre este entendido, observaron que más del 50% de los presidentes municipales contaban con estudios universitarios, que

este porcentaje se elevaba a un 67% entre los secretarios del ayuntamiento y tesoreros, y que el 75% de los contralores cubría este nivel académico. De aquí se intuía que era en los municipios de mayor marginación los que aún no contaban con funcionarios con grados educativos superiores, pero al cruzar la información anterior del grado de nivel académico con el grado de marginación municipal, resultó en una disgregada correlación tendiente a 0, es decir, sin relación entre las variables.

En segundo lugar, una vez que se corrió el modelo de regresión lineal se encontró que el porcentaje de servidores públicos con experiencia previa en este orden de gobierno no tenía impacto significativo en el grado de desarrollo municipal. Dicho de otro modo, el grado de experiencia previo dentro del orden municipal no resultó relevante para la obtención de resultados eficientes del ayuntamiento. Sin embargo, llama la atención que únicamente entre el 15% y el 30% de los funcionarios evaluados contaba con experiencia previa de trabajo en el gobierno municipal.

Finalmente, los autores probaron que la única variable que sí resultó significativa estadísticamente en el fortalecimiento del desarrollo municipal fue la capacitación permanente de los servidores públicos (Lugo y Cruz, 2008), siendo que a mayor número de cursos especializados para desarrollar tareas concretas dentro de la administración municipal sí se generaban resultados administrativos más satisfactorios. Sin embargo, las conclusiones de este estudio se vuelven endeble antes la falta de datos sobre el perfil del resto de los funcionarios públicos de nivel superior, de los mandos medios y de los mandos operativos. Hecho que no permite hacer generalizaciones y dar validez metodológica al estudio, pero sí se convierte en un claro referente para la utilización de indicadores que pueden ser funcionales en otros estudios.

El tercer proyecto debidamente documentado se nombra "*Propuesta para la Implementación del Sistema de Profesionalización en las Administraciones Municipales del Estado de Michoacán, México*" y fue elaborado por el Instituto

Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en coordinación con el gobierno estatal, bajo la coordinación de la investigadora Norma Angélica Rodríguez (2011). En éste trabajo se presentó una propuesta para la reestructuración e implementación de un sistema de profesionalización en cuatro municipios, a saber Uruapan, Lázaro Cárdenas, Huandacareo y Áporo, de donde destacan una serie de conclusiones y propuestas para el mejor funcionamiento y éxito de futuros programas en la materia, mismas que a continuación se enumeran de forma resumida:

1. La única forma de implementar satisfactoriamente un sistema de profesionalización será en tanto las autoridades de los ayuntamientos manifiesten voluntad política.
2. Un sistema de profesionalización será viable únicamente en cuanto los gobiernos tengan claridad de las implicaciones positivas que esto traerá, la utilidad que generará y las ventajas de mantenerlo.
3. Existe consenso entre organismos nacionales e internacionales para elevar la gestión de los gobiernos municipales a partir de diversas propuestas profesionalizantes, sin existir una única forma de hacerlo.
4. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos locales por profesionalizar a sus administraciones, no se ha logrado concretar una experiencia sólida institucionalizada. Lo que sí se percibe es que los municipios que no cuentan con sindicatos, tienen mayor oportunidad de impulsar una cultura sana de trabajo y bienestar institucional.
5. Es necesario avanzar sobre la normatividad existente con prácticas que tiendan a preparar el camino para llegar a la institucionalización de un sistema de profesionalización municipal.
6. Implementar una política de profesionalización tendrá como finalidad incrementar el compromiso institucional y responder a la demanda de la ciudadanía para contar con servidores públicos que brinden mayor calidad de vida y propicien el bienestar de la colectividad.

7. El sistema de profesionalización debe ponerse en práctica al inicio del mandato de los gobiernos municipales, con claridad en los beneficios para todos los involucrados.
8. Cada administración al realizar su diagnóstico de contexto deberá retomar de forma particular, aquellos elementos que considere pertinentes para su éxito.
9. La implementación de un sistema de profesionalización deberá ir enfocada a implementar en el mediano y largo plazo un sistema de servicio civil de carrera.
10. Existen instancias estatales y nacionales que pueden ayudar a reducir los costos financieros de la implementación de un sistema de profesionalización municipal. Aprovechar estas relaciones intergubernamentales será fundamental para el éxito de los proyectos.
11. Los problemas económicos por los que atraviesan los municipios no es justificación para postergar la puesta en marcha de programas de profesionalización.
12. Los políticos deben valorar el beneficio al mediano y largo plazo de estas propuestas profesionalizantes, al momento de hacer campaña y presentar los beneficios en las plataformas de trabajo frente a la ciudadanía.
13. Los integrantes del ayuntamiento, como un cuerpo colegiado representante de diversas fuerzas políticas, deben desempeñar el papel de cabilderos frente a sus partidos políticos en aras de instaurar este sistema.
14. Se debe pensar en una lógica de política de largo plazo, con negociaciones frente a todos los actores involucrados que permita la supervivencia de un sistema de profesionalización municipal.
15. El desarrollo en los municipios sólo será posible cuando el personal administrativo y la sociedad asuman una posición activa y comprometida con el progreso y el bienestar colectivo, a través de prácticas más profesionales en su día a día.

Estas quince conclusiones muestran una parte de la realidad que impide que los sistemas de profesionalización sean instaurados en los municipios. No obstante,

también fungen como un buen diagnóstico que revela los obstáculos a los cuales nos enfrentamos en la búsqueda de efficientar los resultados de las administraciones públicas locales y, con ello, poder generar opciones de solución para dar mayor viabilidad a las propuestas de profesionalización que se planteen.

Finalmente, consideramos atinado presentar un último trabajo de investigación que se puso en marcha en los municipios de Tlalnepantla, Estado de México y Puebla, Puebla realizado por Guajardo (2011). Este autor se cuestionó sobre si existían algún tipo de incentivos para que los actores políticos decidieran racionalmente implementar un servicio profesional de carrera, esto derivado de que se coincide entre diversos autores que el principal obstáculo para el éxito de políticas de profesionalización municipal de largo plazo reside en la falta de voluntad política.

El argumento principal del autor es que derivado de la alta politización de las decisiones administrativas en los ayuntamientos durante la selección de los funcionarios públicos, lleva a la urgente necesidad de proponer la creación de cuerpos administrativos que se rijan sobre parámetros técnicos que coadyuven en la contratación del personal administrativo ideal para cada puesto. Lo que ocasiona es este hecho traiga consigo altos costos de transacción, monitoreo, pero sobre todo problemas de carácter político.

El autor entiende que “si el régimen político es autoritario, y es un partido político el que predomina, difícilmente se preferirá instaurar un cuerpo jerárquico con las características del servicio civil de carrera” (Guajardo, 2011, p. 77). No obstante, admite que el creciente y fortalecido proceso democrático caracterizado cada vez más por la alta competitividad política en la mayoría de los municipios donde existe continua alternancia política, lleva a la necesidad de asegurar la permanencia de funcionarios públicos y políticas públicas que obliguen a pensar en la instauración de un servicio profesional de carrera municipal.

Pese a sus hipótesis, la realidad tal como la describe Guajardo, reside en que los presidentes municipales y los servidores públicos al tener concentrado el poder del

ayuntamiento durante tres años, estarán más preocupados por su supervivencia política, que por la mejora administrativa del municipio o la innovación de procesos. Por ende, sería un acto irracional que la administración local decidiera prescindir de su poder de decisión con la instauración de un contrapeso de burocracia protegida, hecho argumentado a partir de la perspectiva del nuevo institucionalismo económico donde se busca el máximo beneficio posible del tomador de decisiones (North, 1993, citado en Guajardo, 2011).

En resumen, estos trabajos nos hacen revalorar las propuestas del INAFED que aducen que los actores locales deben comenzar a ceder sus intereses individuales del corto plazo por intereses sociales de largo plazo. De otro modo, cualquier intento para formalizar un sistema de servicio profesional de carrera será en vano y llevará a seguir trabajando sobre lógicas aisladas y programas trianuales de fortalecimiento municipal con cursos de capacitación inconexa, que se traducen en la pérdida continua de las ventajas de tener un capital humano formalmente preparado para atender los retos del municipio en el entorno global.

1.2.2. LOS RETOS DEL ESTADO DE MÉXICO

En el caso particular del Estado de México, la profesionalización de los servidores públicos ha sido una constante en el discurso político pero con carencias evidentes en el acontecer público. No obstante, está reglamentado en la Ley de Trabajadores de los Servidores Públicos del Estado y Municipios dentro de su artículo 99 que: las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio (Olivos, 2007).

La Ley de Trabajadores de los Servidores Públicos del Estado y Municipios también establece que los sistemas de profesionalización para los servidores públicos deberán estructurarse mediante un catálogo de puestos que definan el perfil requerido, un régimen escalafonario, un programa de capacitación y

desarrollo y la facilitación de herramientas que permitan perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público (Ruiz y Lenin, 2011).

A pesar de este avance en materia legislativa, no existe información que permita conocer el nivel de implementación de esta ley y mucho menos el impacto de dicha aplicación en la realidad administrativa de los 125 municipios del Estado de México. Además esto se ve afectado dada una limitante principal que es la autonomía de los ayuntamientos para decidir su régimen organizativo. Ello dado que es conocido el hecho de que gran parte de las administraciones municipales no cuentan con sistemas de profesionalización ni de selección y contratación de personal adecuados para los retos que demanda la modernización de la administración pública en la era de la globalización, lo que por el contrario conlleva a la generación de políticas o acciones públicas improvisadas y no siempre acertadas.

En busca de revertir los vicios administrativos existentes, en el Estado de México se cuenta con el Instituto de Profesionalización de Servidores Públicos como una oficina dependiente directamente del poder ejecutivo estatal, el cual por su naturaleza está constituido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración de la entidad, mediante el cual se busca “planear, organizar, operar, controlar y evaluar los sistemas de reclutamiento, selección, inducción, capacitación, y evaluación del desempeño de los servidores públicos” (www.edomex.gob.mx). Sin embargo, en la realidad este órgano se supedita a la Dirección General de Personal como una oficina procedimental avocada a la contratación de servidores públicos mexiquenses.

Asimismo, existe el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como una asociación civil hermanada con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que plantea como objetivo ser un brazo con autonomía (aunque limitada, puesto que es financiado por el Gobierno del Estado de México) que busca coadyuvar en el proceso de profesionalización de las estructuras administrativas y servir como ente capacitador para la toma de

decisiones gubernamentales (www.iapem.mx). No obstante, a la fecha la función de los consejos directivos del IAPEM se han limitado únicamente a la formulación de recomendaciones, publicación de investigaciones y oferta de cursos y diplomados para los servidores públicos de los diversos órdenes de gobierno, sin que exista una propuesta estructural y sistematizada con impacto de largo alcance.

Dado lo anterior, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (Osfem), como ente fiscalizador, dependiente de la Legislatura Estatal es la única institución que ha logrado durante los últimos años tener injerencia en la definición y formación del perfil de los servidores públicos municipales y estatales, así como dar seguimiento procedimental a las decisiones que éstos realizan en su ámbito de acción. Las herramientas utilizadas por este organismo van desde recomendaciones, certificaciones e inclusive sanciones para quienes incumplan sus mandatos. El Osfem en su capítulo VI y XXXI de su apartado de atribuciones plantea la necesidad de “evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con sus planes (...) y proporcionar a solicitud de los ayuntamientos, asesoría técnica, información y orientación en materia de catálogos generales de puestos y de tabuladores de remuneraciones” (osfem.gob.mx).

Finalmente, el Osfem, mediante su departamento de capacitación busca promover el desarrollo de conocimientos y habilidades para lograr la profesionalización y la eficiencia en el desempeño de las tareas de los funcionarios públicos (Osfem: Manual de Organización, 2014). Pese a lo anterior, a pesar de los grandes avances, en la práctica municipal, el Osfem únicamente certifica a los funcionarios públicos que se desempeñan como tesoreros y contralores de las administraciones públicas municipales.

Por su parte con el propósito de ilustrar el contexto estatal utilizamos los datos que el IAPEM presentó derivado de análisis del Índice de Desarrollo Institucional

Municipal generado por la Auditoría Superior de la Federación en 2013, el cual reflejaba que el Estado de México se ubicaba en el lugar trece de las entidades federativas. Este índice mide el perfil de los titulares de la administración pública, su experiencia y antigüedad en el servicio. Se observa entonces que del total de los 125 municipios mexiquenses, 74 no contaban con un servicio profesional de carrera y no tenían programas de capacitación para el personal ni mecanismos de evaluación de los servidores públicos (IAPEM, 2015), hecho que denota la falta de compromiso de las autoridades municipales y complica el proceso que busca eficientar las acciones públicas.

Este mismo estudio del IAPEM analizó los datos disponibles en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex, dependiente del Infoem) el cual transparenta la conformación y estructura de las áreas municipales y el perfil de sus titulares. En este estudio se podía observar el número de funcionarios que contaban con estudios profesionales, destacando como aquellos con mayor número de años de educación escolarizada, los titulares de las direcciones de obras públicas, tesorerías, contralorías y unidades de planeación con 70%, 64%, 62% y 48%, que respectivamente manifestaron tener alguna licenciatura o ingeniería. Además se encontraba que en lo general el 48% de todos los funcionarios municipales contaban con estudios universitarios. Finalmente, se encontró que únicamente el 2% del total de los funcionarios públicos de los ayuntamientos contaba con posgrado, mientras el 3% manifestó tener educación media superior, 16% no declaró el grado escolar que culminó y el 35% no reportó información sobre su perfil (www.iapem.mx). Es importante señalar que los datos que muestra el Ipomex son vinculantes con servidores públicos que tienen un nombramiento, es decir, no contempla a los funcionarios operativos y auxiliares, información que no se muestra en el reporte presentado por el IAPEM.

Como parte de las medidas puestas en marcha recientemente en la entidad en materia de fortalecimiento institucional de los municipios, se pueden observar las propuestas por el Gobernador mexiquense y por la legislatura estatal durante 2015. Concretándose cambios legislativos relevantes que establecieron nuevos

requisitos de certificación para ocupar los cargos de Secretario del Ayuntamiento, Director de Obras Públicas y Director de Desarrollo Económico, así como titularidades de las unidades administrativas equivalentes.

En este sentido, de acuerdo con la Comisión de Legislación y Administración Municipal de la LIX legislatura mexiquense, debe ser el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) el órgano encargado de certificar a quienes aspiren a ocupar estos puestos en los 125 municipios de la entidad, reformando con ello los artículos 92 tercero y 96 quinto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Gaceta de Gobierno, 11 noviembre 2015); sumando estas últimas certificaciones a las vigentes obligadas, referentes a las áreas de las tesorerías y contralorías municipales.

Con estas últimas medidas podemos constatar un avance sustantivo, mas no suficiente en torno a la normatividad que exige a los municipios contar con titulares de áreas estratégicas con el perfil adecuado para el desarrollo de sus funciones. Son todavía muy pocas las medidas que se han emprendido para exigir un perfil y/o capacitar adecuadamente al resto de los funcionarios que son contratados dentro de las administraciones municipales. Por ende, es imperante impulsar que aquellos elementos que resulten relevantes en el fortalecimiento administrativo de la presente investigación sean puestos en práctica dentro de la realidad político-administrativa del Estado de México.

1.2.3. CASOS INTERNACIONALES

Dentro de este apartado buscamos mostrar un acercamiento de los casos exitosos de administraciones públicas que han sido eficientes en diversos países alrededor del mundo. De acuerdo con Berkeley y Perry (1996) al abordar los casos de servicio profesional en el mundo nos encontraremos con el hecho de que los grandes cambios dados han sido a raíz de la necesidad de hacer más eficiente y productiva una organización; el propósito ha sido construir un cuerpo de servicio público con capacidad de hacer frente a las problemáticas sociales con políticas

publicas competitivas y, al mismo tiempo, servir como vía para que el Estado refleje una imagen de mayor eficiencia y honestidad frente a la opinión pública.

Sobre este sentido, en la mayoría de los países se concuerda en que la selección del personal público capaz es de gran relevancia para el funcionamiento eficiente y eficaz de sus instituciones. Con ello, los primeros países en adoptar un estatuto general de la función pública o servicio civil de carrera fueron España en 1852, seguido de Italia en 1853, Holanda en 1929, Bélgica en 1937 y Francia en 1941; sin que necesariamente existieran criterios comunes en cada uno de estos modelos de servicio profesional, como a la fecha tampoco existe uno solo que posea todos los rasgos establecidos por los mejores modelos teóricos, sino que la realidad nos indica que cada uno de ellos está motivado por el contexto de cada país y las razones que los ha llevado a impulsar sus propias reformas de Estado.

Bajo este tenor, durante los años ochenta en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda surgieron diversos factores que motivaron las reformas como: la crisis fiscal, el aumento en la demanda por servicios públicos, la dominancia de la orientación eficientista del gobierno, la convicción política de la nueva derecha, la orientación del servicio público con énfasis en la calidad, la consideración del ciudadano como cliente, la exigencia de resultados tangibles, las presiones financieras y la mala imagen del sector público. Todos estos elementos se daban en el contexto del fin del taylorismo caracterizado por la uniformidad y estandarización en las relaciones de empleo de la industria y la irrupción del *management* en la administración pública, también denominada la nueva gestión pública. En conjunto las reformas buscaban fortalecer la calidad, el desempeño, la eficiencia, la motivación y la efectividad de las administraciones públicas (Aggio, Cetrangolo y Goldschimit, 2011).

Encontramos entonces casos concretos, donde el servicio profesional se enfocaba a la promoción de perfiles, con ejemplos como el de España, donde el servicio profesional de carrera incluía a profesores universitarios o el caso de Francia direccionado a enfermeras y funcionarios locales, y en Inglaterra, donde los

servicios civiles se ven como sistemas que permiten el anonimato de los funcionarios y la reserva en el desempeño de sus funciones gubernamentales. Es decir, a partir de una diversidad de variables.

Esto ha llevado en que en la actualidad las nuevas demandas para los sistemas de servicio profesional estén claramente definidas en torno a: 1) la formación y la capacitación del personal (debido al contexto cambiante del marco regulatorio, lo que requiere entrenamiento permanente); 2) el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC's) y el servicio civil electrónico (para mejorar y promover servicios públicos de mayor calidad y uso de tecnologías para eficientar los procesos internos mediante el gobierno electrónico); 3) más medidas anticorrupción (ante la desconfianza hacia la política, con la creación de leyes más rígidas, instituciones fuertes y mecanismos para evitar y prevenir la corrupción); 4) la descentralización (para asegurar que los gobiernos locales cuenten con los recursos necesarios, con la fusión de pequeños gobiernos subnacionales o asociación de municipios vecinos para resolver problemas comunes) (Aggio, Cetrángolo y Goldschimit, 2011).

Paralelamente, en América Latina se ha logrado que durante las últimas décadas surjan cambios en la formación administrativa de los gobiernos, mismas que clasificó en tres grupos un estudio impulsado por el *David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University* (2006), estas posturas fueron agregadas por países de acuerdo con el grado de implementación de políticas encaminadas al servicio profesional. En primer lugar, Brasil, Chile y Costa Rica como naciones que reflejaban la puesta en práctica de principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de funcionarios públicos; el segundo grupo de países eran Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, donde las prácticas de la administración pública constituían un híbrido entre el clientelismo político y las bases meritocráticas; por último, los países, donde la politización de las burocracias seguía siendo la máxima a seguir para la selección de los funcionarios públicos, identificando Estados como Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú y gran parte de Centroamérica (DRCLAS, 2006).

Por su parte, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica se han tenido algunos problemas en la implementación del SPC en términos administrativos, referente con la libertad de nombramiento de puestos por designación en los altos mandos, llegando inclusive a ser eliminados de algunas ciudades como Florida y Georgia. Sin embargo, en lo general dentro de la administración central el SPC incluye en su mayoría al personal operativo. Lo que ha logrado de acuerdo con Dussauge (2005) que este aspecto sí esté procurando un cambio administrativo de posicionamiento para la construcción de burocracias de calidad no sólo en Estados Unidos, sino en todo el mundo:

De acuerdo con las experiencias europeas, estadounidenses y asiáticas, los servicios civiles ofrecen sistemas estructurados e integrales para la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas (Dussauge, 2005: 771).

No obstante, también existen barreras que impiden la implementación del SPC en países como Nueva Zelanda, Suecia, Australia y Reino Unido, donde han tenido problemas para legitimarlo dentro de las administraciones, incluso en los últimos 15 años, algunos países del centro de Europa han optado por crear sistemas tradicionalistas, ello a pesar de las recomendaciones de la Unión Europea que impulsa el desarrollo de sistemas de profesionalización para sus burócratas (Dussauge, 2005).

A continuación se presentan puntualmente algunos de los casos más emblemáticos en el mundo en torno a las prácticas de política pública tendiente a la profesionalización de sus burocracias.

1.2.3.1. GRAN BRETAÑA

Gran Bretaña cuenta con uno de los servicios profesionales más antiguos, desde 1530 ya se incluía un marco jurídico al respecto y en 1855 se implementó una reforma administrativa, la cual establecía un servicio burocrático tendiente a la teoría weberiana para todo el país.

En primera instancia, señala Pardo (1995) cómo y por qué nació la función pública en Gran Bretaña, como una medida que buscaba romper con el patrimonialismo de las grandes familias que opacaban el mérito de los servidores sin linaje, lo que llevó a la necesaria implementación de medidas que dieran funcionalidad a los profesionistas de la burocracia inglesa de acuerdo con su perfil personal.

Así se percibe el servicio profesional en la modernidad inglesa, donde un informe publicado por la OCDE (1997) revelaba un sistema de reclutamiento del servicio público que pretendía incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión a través de sistemas de retribución y administración del personal con características de mayor flexibilidad y orientadas a resultados. Asimismo, Jim Barran (2003) señalaba que el Servicio Civil en Gran Bretaña involucraba a 2% de la fuerza laboral del país; sistema que venía dando respuesta desde 1855 a través de los llamados Comisionados del Servicio Civil, quienes eran ciudadanos responsables de mantener el principio de selección con base en méritos, siempre mediante un proceso justo y abierto.

De este modo, al optar por la descentralización de las funciones, siendo asignadas tareas específicas para cada departamento, también se constituyó la comisión de selección para los concursos que garantizara la transparencia en los procesos de reclutamiento. Con ello, a mediados de la década de los noventa, a través de una reforma a la Ley del Servicio, se determinaron las tareas de los comisionados como mediadores entre el Estado, sus instituciones y el empleado; además de elaborar por obligación un informe anual de labores y presentarlo ante la Corona y enviar una copia al parlamento, mismo que actualmente es publicitado y difundido entre la ciudadanía Jim Barran (2003) .

Este sistema basa su funcionamiento en fijar posturas que garanticen la objetividad de la toma de decisiones de los comisionados, para lo cual se puso en marcha un proceso de rotación que evita la incubación de vicios durante su actividad. Además, un punto adicional es que los comisionados son nombrados directamente por la Corona, conforme a la prerrogativa real. La selección de los

comisionados se realiza a través de un concurso abierto por periodos de 3 a 5 años, tiempo durante el cual se tiene la responsabilidad honorífica de mantener el principio de selección y nombramientos en relación a méritos profesionales de los aspirantes al servicio público, con base en un concurso justo y abierto. De esta manera, los seleccionados cuentan con la obligación de atender y decidir sobre demandas de los servidores públicos conforme al Código del Servicio Civil. Es así como una vez clasificados los mejores funcionarios se procede a los nombramientos por parte de las dependencias que trabajaban como representantes de los ministros y mediante las autoridades encargadas de ejecutar políticas públicas particulares. Se considera entonces que el desarrollo de relaciones laborales con el gobierno en turno es fundamental para garantizar un amplio entendimiento del valor de los principios y estándares dignos de las decisiones por las que los mejores servidores públicos velan, por ende, sigue siendo vital el acompañamiento permanente de cursos de capacitación para servidores públicos de todos los niveles del gobierno británico (Mascott, 1997).

Respecto a los más recientes cambios que se han implementado vemos que se dieron desde 1982, al consolidar la iniciativa de la administración financiera con objetivos para cada departamento, es decir, donde cada departamento con base en normas y reglamentos bien estipulados pudiera realizar la compra y venta de servicios públicos, así como el mejoramiento de la administración de gobierno o autonomía de los administradores para dirigir el servicio público. El primero de los objetivos se refiere a fijar metas en términos de tiempo y costo, así como disminuir los presupuestos de los departamentos (Mascott, 1997). Sin embargo, esta iniciativa no tuvo el éxito esperado, de donde se destaca que:

En 1988 la Unidad de Eficiencia del gobierno británico presentó un informe sobre los resultados de la iniciativa de la administración financiera (...) el informe recomendó otorgar un amplio margen de flexibilidad y autonomía a los organismos públicos y enfatizar la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales por medio de contratos de servicios y rendimiento (Mascott, 1997, p. 49).

En lo que respecta a la evaluación de los servidores públicos, el resultado está ligado con la percepción salarial de los mismos. En el año 2000 se efectuó otra reforma a los incentivos, así como a las condiciones para que los empleados sufran algún tipo de movilidad en los espacios públicos dados los programas de representatividad que tiene el país. Esto es, que de acuerdo con la flexibilidad en la administración pública, se brindan oportunidades para que sectores como personas con discapacidad, mujeres y otras minorías puedan concursar para ser parte el sector público. Como lo muestran los cuadros 1.2. y 1.3., donde se puede apreciar la evolución del sistema de servicio civil en el tiempo (Fly, S.a.).

Cuadro 1.2. Evolución del Servicio Público en Reino Unido

Reino Unido: Evolución del servicio público		
Reino Unido	85-90	90-97
Servicio civil	-5.8	16.1
Sector público	-2.6	-12.9
Total de la economía	9.9	9.2

Fuente: OCDE, Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries.

Cuadro 1.3. Evolución Nacional del Servicio Civil en Reino Unido

Evolución Nacional del Servicio Civil	
1902	50,000
1910	55,000
1920	161,000
1930	111,000
1939	163,000
1950	433,000
1960	380,000

1970	493,000
1980	547,000
1990	495,000
1995	458,000

Fuente: Geoffrey K. Fly, Civil Service Systems in Comparative Perspective ,Great Britain, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.

Al respecto, se puede decir que estos han sido de los beneficios que se observan en la administración de Gran Bretaña a partir de la implementación del SCC. Donde se promueve la igualdad de oportunidades en los sectores más vulnerables para que se integren al sector público, al tiempo que existe un intercambio de información a través de las evaluaciones que los ciudadanos realizan de los servidores públicos como parte de la rendición de cuentas (las instituciones públicas están obligadas a ofrecer este tipo de evaluaciones).

1.2.3.2. NUEVA ZELANDA

La experiencia neozelandesa fue tratada en la conferencia dictada por Maurice MacTigue (2003), quien mencionaba que ante la falta de confianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y la enorme expectativa de respuestas a los problemas sociales y económicos, el gobierno de Nueva Zelanda se vio en la urgencia de impulsar una reforma dentro del sector público a partir de 1986. Los objetivos de estos cambios eran convertir al gobierno en una institución eficaz que diera solución a los problemas públicos, posicionar la economía del país en el plano internacional, disminuir la carga fiscal de los neozelandeses, reducir el desempleo, obligar a los entes públicos a la rendición de cuentas, y muchas otras demandas sociales igualmente relevantes.

De esta manera, la primera etapa consistió en una evaluación del ejercicio público y una consecuente reforma en las leyes vigentes que buscaba que la estructura administrativa se desempeñara con la misma eficacia y capacidad que las organizaciones privadas. Esto llevó, como primera respuesta, a la privatización de

bienes y servicios que eran responsabilidad del Estado, bajo contratos de beneficio social. Otra respuesta consistió en responsabilizar al personal por su desempeño, una de las medidas fue el concurso para los puestos de dirección general y quienes los obtenían se convertían en los encargados de negociar y otorgar los bienes y servicios adquiridos, todo con base en procesos de selección meritocráticos y con líneas de ascenso y promoción bien definidas de acuerdo con una lógica empresarial (MacTigue, 2003).

Los resultados de estas medidas fueron importantes y aplaudidas por la ciudadanía al observar un crecimiento sólido de la economía, una disminución en la tasa de desempleo y avances sociales notorios como la disminución de las adicciones y mejores resultados en las escuelas. No obstante, la conferencia de MacTigue advertía que no se pueden extrapolar este modelo característico de este país hacia otros estados del mundo, sino que es necesario que cada gobierno encuentre las formas de aprovechar creativamente a sus profesionistas con base en sistemas educativos sólidos, por lo que finalizaba diciendo que “el gobierno necesita organizaciones de alto desempeño. Lo que significa profesionalismo, comportamiento ético, y gente calificada y capaz en el servicio público” (MacTigue, 2003, s.n.). Hecho, que sí se ve reflejado en Nueva Zelanda dentro los contratos de gestión y la eliminación del derecho de arbitraje y derechos sindicales.

Es así como el modelo administrativo de Nueva Zelanda de los años ochenta es considerado un modelo característico de la nueva gerencia pública, porque vino acompañado de reformas administrativas que permitieron la descentralización financiera en rubros como la educación y salud; pese a ello, los resultados no fueron del todo exitosos de ahí que el gobierno decidiera retomar elementos propios de esquemas anteriores (Mascott, 1997, p.46).

De esta manera, se estableció una estrategia donde la administración pública tenía que comprobar la calidad de su desempeño en contraste con las mejores empresas privadas del país. Las reformas administrativas que impulsó el gobierno de Nueva Zelanda en cuanto al SPC fueron en primer momento: la Ley del Sector

Estatal “que modificó los procedimientos de elección, redefinió las relaciones y responsabilidades de los directivos del servicio frente a los ministerios y les otorgó un mayor grado de responsabilidades en la gestión financiera y de personal” (Mascott, 1997, p. 47).

Además, estas reformas se enfocaron en tres puntos básicos: el primero, sobre la compra de bienes y servicios públicos; el segundo, sobre la responsabilidad personal del desempeño y, el tercero, sobre la evaluación por parte del mando superior inmediato de los servidores, en cuanto a la calidad del desempeño del servicio (Scott, S.a). Vemos entonces en el cuadro 1.4. cómo y en qué sentido se fueron sucediendo las reformas administrativas en el país.

Cuadro. 1.4. Secuencia de las Reformas Administrativas

Secuencia de las reformas administrativas en Nueva Zelanda	
1986 en adelante	Corporatización y privatización de empresas públicas
1986 en adelante	Reestructuración de los ministerios
1988	Reformas al empleo público
1989	Reformas financieras
Finales de los 80's	Descentralización de servicios de salud
Finales de los 80's	Descentralización de la administración en educación
1990's	Descentralización de la administración financiera en educación
1993-1999	Descentralización de administración financiera en salud
2000	Se elimina la descentralización de la administración financiera en educación
2001	Se elimina la descentralización de la administración financiera en salud

Fuente: Graham Scott, New Zeland, en Banco Mundial, “Country Reform Summaries”, en Administrative & Civil Service Reform.

Finalmente, podemos apreciar como estas reformas incluyeron la división de las facultades de los ministerios, a quienes se les asignó la responsabilidad de comprar servicios; mientras que el parlamento quedó facultado para la aprobación del presupuesto. En conjunto se integró una política de flexibilización para cada ministerio, que básicamente dio como resultado la focalización para mejorar la calidad de los servidores públicos en términos de transparencia y receptividad.

1.2.3.3. AUSTRALIA

A mediados de los años ochenta se promovió la flexibilidad financiera para introducir el sistema de gestión por resultados en la administración pública de Australia. Una década más tarde se puso en marcha el programa de flexibilidad en cuanto a la contratación de recursos humanos. Al igual que en Nueva Zelanda, el programa opera en contraste con las empresas privadas, tanto en el gasto de contratación de personal como en las metas obtenidas (Mascott, 1997).

Como consecuencia, se desarrolló un diagnóstico sobre el SPC, el cual arrojó que el sector público presentaba problemas en cuanto a costos, derivado de lo *elefantiásica* que resultaba la burocracia; sin embargo, los cambios dados no fueron tendientes al fortalecimiento del mérito personal de los funcionarios, es decir:

Con base en este diagnóstico, el gobierno australiano impulsó un programa de reforma administrativa de cuatro temas: 1) se establecieron objetivos para cada departamento, 2) flexibilidad operacional para los departamentos de gobierno, 3) revisión y desregulación de los precios de los servicios públicos y 4) se redujo el número de departamentos del gobierno federal de 27 a 16 (Mascott, 1997., p. 53).

Bajo este tenor, las reformas se enfocaron en la reducción del control centralizado, cada departamento tenía la libertad para decidir sobre la contratación de su personal, no obstante, para la selección de los altos funcionarios se reservaba el *Senior Executive Service*, que funciona como una agencia de contrataciones y

mediador en los concursos. Para 1996 las reformas consideraban como un aspecto importante garantizar la igualdad de oportunidades para quienes pretendieran integrarse y permanecer en el servicio público. Para ello, se establecieron las reglas de evaluación por rendimiento y labores determinadas para los servidores públicos. Asimismo, en 1998 surgió una nueva reforma que establecía un código de valores y conducta de los servidores públicos (Mascott, 1997).

En cuanto a los logros obtenidos podemos decir que se generó una respuesta en la calidad de los servicios y disminución de costos, aunque el hecho de haber brindado autonomía para cada uno de los departamentos, propició que estos logros no fuesen homogéneos.

1.2.3.4. BÉLGICA

En 1830 Bélgica adquirió un sistema burocrático a partir de la promoción por méritos, años más tarde en 1980, con la crisis económica del país, se pretendió entonces reducir el déficit público y mejorar la calidad de los servicios, hecho que llevó a impulsar las reformas administrativas y de servicio público aplicables a toda la federalización, dividida en tres regiones autónomas (Mascott, 1997).

La conformación de la administración pública belga de las primeras décadas de 1900, de acuerdo con Dixon (citado por Mascott, 1997), agregaba alrededor de 60 mil personas como parte del servicio civil central y para 1980 había incrementado a 850 mil. Este sistema operaba con concursos de oposición para niveles medios y con la oportunidad de promociones internas para los puestos altos. Sin embargo, dada la ardua competencia por ascender en la estructura burocrática llevó a los tomadores de decisiones a hacer adecuaciones en las políticas de reclutamiento. Con lo cual se buscó incentivar a los servidores públicos sobresalientes mediante recompensas y premios y no a través de ascensos (Mascott, 1997).

Por último, algunas otras características del SPC en Bélgica es que promueve un cambio cultural al incluir en sus servicios a las minorías y un grado de politización

que permite que exista concurrencia de participación en la generación de políticas públicas.

1.2.3.5. FRANCIA

A Francia por su parte pertenece un tipo de sistema profesional cerrado, es decir, condicionado a perfiles específicos de servidores públicos profesionales, independiente de los contratos de trabajo. Francia cuenta con uno de los SPC con mayor número de especificidades. Es decir, el SPC en Francia cuenta con muchas más variantes técnicas que el resto de Europa, como pueden verse durante el proceso de reclutamiento y selección que se ejecuta a través de concursos abiertos hacia los estudiantes, pero cerrado para el caso de los funcionarios con trayectoria, que se limita a los interesados que estén entre 25 a 30 años de edad. Asimismo, para quienes concursan de forma abierta, deben presentar un examen de conocimientos generales. Por su parte los servidores con trayectoria presentan un examen de promoción interna, ello a través de las escuelas especializadas en el tema de la administración pública como la Escuela Nacional de Administración (Quiroga, S.a.).

Asimismo, la normatividad o el marco jurídico bajo el cual se rige el sistema francés es público con base en el “Estatuto de la Función Pública” y en algunos estatutos particulares de cada departamento. En términos estructurales, es al primer ministro a quien están adscritas la dirección general de administración y de la función pública, mismas que coordinan la forma de contratación del personal, aunque esto no implica que exista una flexibilización en la política administrativa y de contratación establecida para cada departamento (Quiroga, S.a.).

Finalmente, Gazier (citado por Quiroga), afirma que “existe una élite de funcionarios: los altos funcionarios, es decir los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control (Consejo de Estado, Corte de cuentas, Inspección General de Finanzas); del cuerpo prefectoral, diplomático, técnicos y cuadros superiores (administradores hábiles) que egresan de la Escuela Nacional de Administradores y de la Escuela Politécnica, que ocupan los puestos de dirección de la

administración pública francesa y son quienes dan forma a la alta toma de decisiones de la nación (Quiroga, S.a., p.114).

1.2.3.6. CHILE

Se señala a Chile como una de las naciones más profesionalizadas en su servicio público, inclusive menciona Araya (2011) que desde el siglo XIX existe la carrera civil en el país, ello con el decreto de 1886 que dictaba la existencia obligatoria de concursos con base en exámenes para nombrar empleados en las oficinas de hacienda y otros servicios con conocimiento especializado.

Durante los gobiernos de la concertación, posterior a al dictadura militar, la prioridad fue la mejora del servicio público para apoyar al crecimiento de la economía, garantizar acuerdos con los inversores privados y ayudar al desarrollo de políticas sociales. Sin embargo, las instituciones públicas se encontraban aletargadas por lo que fue necesario crear en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMMGP), como ente impulsor de la planificación estratégica y el reconocimiento e importancia de las áreas de recursos humanos (Araya, 2011)

Así, a partir de 1998 se hizo evidente el proceso sistemático de modernización mediante el impulso de las tecnologías de la información, garantía de transparencia y probidad, la calidad del servicio y fomento de la participación ciudadana, entre muchas otras acciones igualmente relevantes (Araya y Cerpa, 2008).

El referente del tamaño del servicio civil chileno se puede observar de acuerdo con los datos de la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda, el cual entre 1995 y 2008 había crecido con la contratación de 130,599 funcionarios a 186,935; todos ellos con diverso trato jurídico dependiendo de su nombramiento y de acuerdo con cada una de las agencias públicas que se tratasen o la relación contractual concursada. Es así como en este periodo se pasó de 25.6% a 52.3%

del total de personal civil con calidad de contrato a plazo fijo, lo que implicaba un crecimiento para la estabilidad del empleo público (Araya, 2011).

En lo concerniente con la contratación de personal femenino, entre 1995 y 1998, las mujeres funcionarias rebasaron con un 56% el número de personal contratado, frente al 43% de hombres. El mayor componente de mujeres trabajando en el sector público se ha dado históricamente en los sectores de salud y educación. De igual manera, entre 1995 y 2008 se dio una disminución de la proporción de directivos no profesionales de 1.57% a 0.82% y un aumento del personal profesionalista de 26.96% a 36.77% en áreas generales; esto produjo inclusive que los puestos administrativos auxiliares descendieran de 40.06% en 1995 a 31.17% (Araya, 2011).

En los últimos 20 años el gobierno de Chile ha asumido un desafío modernizador. La sociedad se ha hecho más compleja, diversa y plural, por lo que han surgido nuevas demandas y condiciones para el desarrollo de la gestión pública. Se aprecia un cumplimiento riguroso de las orientaciones de la OCDE en materia de modernización de la gestión pública. Así, las transformaciones y cambios de los últimos 20 años se han concentrado en hacer mejor lo que se ha venido realizando en cada gobierno anterior. El país, el estado y en la administración pública, mediante su servicio civil han cambiado y han evolucionado. La gran apuesta de la profesionalización del servicio público en Chile va canalizada ahora a la inserción de su economía dentro de los mercados mundiales. Fungiendo inclusive como punta de lanza del buen quehacer público de los países de Latinoamérica (Araya, 2011).

Es así como se considera una de las administraciones más profesionales en América Latina, porque como podemos ver, cuenta con un servicio burocrático. Esto no ha sido excluyente para que no siga siendo sometida a nuevas reformas que tengan como objetivo mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia de su servicio, se encuentran todavía algunos retos para el país en términos administrativos y de SPC.

Las metas centrales de las reformas en Chile están orientadas a formular una reestructuración de la administración pública, sobre todo en la descentralización y desconcentración administrativa y, por ende, brindar mayor flexibilidad a las dependencias de la administración pública, aunque no se ha logrado que el gobierno chileno permita políticas activas para reducir el volumen del servicio civil (Mascott, S.a., p.73).

Pero no dejan de reconocerse los triunfos del gobierno chileno en torno a las enmiendas en la administración pública para temas de evaluación a la calidad del desempeño y competitividad del funcionario público frente al sector privado. Finalmente, en torno a la formación y actualización del personal, los chilenos han implementado programas de inducción, formación y capacitación continua para los servidores que son seleccionados bajo su SCC y con ello antevertir los retos de la nueva dinámica global.

1.2.3.7. ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos de Norteamérica han centrado su administración en la gestión de resultados, con un sistema de servicio civil de carrera que difiere de los casos europeos. Esto debido a que actúa sobre dos niveles de funcionarios, los de la administración federal y los de las administraciones locales. Sin embargo, en el plano federal las grandes transformaciones de las últimas décadas han estado en función de la personalidad y acciones que cada uno de los presidentes en turno ha emprendido (Anguiano, 1999).

Así por ejemplo, para Reagan la prioridad era la lealtad al proyecto político con reglas pragmáticas que llevarán a creación de programas directamente controlados por servidores públicos de su confianza. Por su parte el presidente Bush padre, a través de la estructuración de la Comisión Volcker, favoreció a los funcionarios que daban resultados. Más tarde Clinton fomentó el *National Performance Review* como un programa que buscaría revalorizar a las burocracias, ello mediante la creación de organizaciones con visión empresarial orientada a resultados, clientes satisfechos e incrementos en la productividad.

Esto último acompañado de prácticas innovadoras en el servicio público y flexibilidad en el quehacer público (Anguiano, 1999).

Actualmente Estados Unidos cuenta con una estructura abierta, en 1833 se creó la Comisión de Servicio Civil basada en el sistema inglés de servicio civil. El sistema estadounidense no distingue entre servido público y/o privado, por lo tanto, no cuenta con un marco jurídico general sobre el SPC, sino que para la contratación del personal el sistema se basa en los méritos de los servidores. El órgano encargado de ejecutar los procesos de selección y reclutamiento de personal es la Comisión de Servicio Civil, la cual depende del presidente y, a su vez la ratificación de sus miembros depende del congreso. Sin embargo, una de las críticas a este sistema es la politización que puede enfrentar al ser obligatorio que dos de los tres miembros de la Comisión de Servicio Civil pertenezcan a un mismo partido, ya que estos establecen las pautas para las contrataciones de los nuevos servidores públicos (Anguiano, 1999).

El SPC contempla que quienes deseen concursar por un puesto deben contar con capacidades especializadas, así como pasar una serie de pruebas psicotécnicas y exámenes, como otros modelos. Encontramos entonces que sólo en el área del servicio civil diplomático ha sido posible instaurar el sistema de carrera administrativa.

1.2.3.8. BRASIL

Por último, abordamos el caso brasileño de la administración federal, el cual se divide en la administración directa y la indirecta. Por una parte la administración directa se compone por estructuras dentro de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del ministerio público de la unión, es decir, la presidencia de la República y los ministerios. Mientras tanto la indirecta integra a las autarquías, fundaciones públicas, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

El resultado de esta diferenciación ha dado vida a cuatro grandes reformas en los últimos 80 años que han permitido que la administración pública brasileña se

venga transformando hacia la profesionalización de los funcionarios públicos y en el surgimiento y la consolidación de instituciones eficaces y modernas en varios sectores (Fontenele y Oliveira, 2011).

De esta manera, las cuatro etapas han sido: 1ª. (1930-1945) la ruptura del Estado oligárquico y patrimonialista, mediante la creación de una burocracia tipo weberiana, un Estado burocrático-emprendedor, el principio de mérito profesional, la obligatoriedad del concurso público y la estabilidad de los funcionarios. 2ª. (1967-1974) la modernización de la administración pública hacia el Estado Gerencial Desarrollista, la continuidad de las políticas anteriores, el aumento de contratación bajo la legislación del sector privado en autarquías y fundaciones, y el tratamiento diferenciado de funcionarios de Estado con respecto a trabajadores del sector privado. 3ª. (1988) la construcción de un Estado Burocrático-Distributivo-Corporativista. Dando tratamiento idéntico a las autarquías y fundaciones, y a la administración directa; además de extenderse hacia el concurso público. 4ª. (1995-2002) finalmente, el surgimiento del Estado gerencial regulador. Logrando la fijación de límites para el gasto en personal, la modificación del número de servidores, la posibilidad de despido por desempeño insuficiente y la emisión de bonos por desempeño (Fontenele y Oliveira, 2011).

Vemos así cómo el sistema de carreras brasileño se inspiró en el sistema francés retomando las siguientes lógicas: en Brasil los concursos son para cargos y carreras específicas, no se permite la movilidad horizontal salvo en caso de especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental; mientras que las carreras del poder ejecutivo federal con mayor tradición de profesionalidad son verdaderas islas de excelencia (servicio diplomático, secretaría de ingresos, banco central, policía federal). Existen cargos de naturaleza especial para que el Presidente de la República y los ministros puedan traer personas de su confianza a la alta administración (provenientes del sector privado, del mundo académico y perfiles políticos adecuados como auxiliares en la formulación e implementación de propuestas). En conjunto este mecanismo ha permitido la incorporación de nuevas visiones, métodos y experiencia externas al sector público (Fontenele y

Oliveira, 2011). Todo ello encaminado y con objetivos bien definidos como los que se señalan a continuación.

En Brasil las reformas administrativas buscan satisfacer una serie de objetivos entre los que se encuentran aumentar la capacidad administrativa del Estado, incrementar la eficiencia y efectividad, promover la federalización, modernizar la administración, profesionalizar el servicio público y aumentar una cultura gerencial (Mascott, S.a., p. 67).

En torno al SPC en Brasil, éste dio inicio en 1995 con un sistema de tipo burocrático, aunque no resultó del todo efectivo, en consecuencia, el gobierno creó para la formación de los servidores la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro de Desarrollo de la Administración Pública. A la par, el país redujo el número de servidores, pasando en 1988, con la existencia de 1 millón 444 mil servidores a 1 millón 197 mil para 1994, es decir en 6 años se dio una disminución de las plazas a pesar del constante crecimiento poblacional. Asimismo, desde 1995 el gobierno comenzó a otorgar bonos para mantener la calidad del desempeño de sus trabajadores, ya que con la reducción de plazas en la administración pública, algunos empleados pasaron del servicio público al privado, esta reducción se debió a la implementación de una política gubernamental para reducir el déficit en la administración (Fontenele y Oliveira, 2011).

Lo anterior dio como resultado que años más tarde se generará la mencionada reforma con enfoque gerencialista, donde Gaetani (citado en Mascott) afirmaba que aunque Brasil tenía un sistema de este tipo, no se equiparaba al de algunas ciudades de Europa, pese a ello, en el sistema brasileño destaca como positivos los siguientes puntos:

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, los resultados de las reformas al servicio de Brasil son promisorios: los concursos de selección se aplican en la totalidad de la administración pública; se promueve la carrera horizontal de los servidores públicos; la

estructura salarial benefició a los funcionarios del servicio incluso después de la introducción de la remuneración por desempeño (Mascott, S.a., pp. 69-70).

Al tiempo que el mismo autor deja entrever que en la administración brasileña aún existen grandes retos para continuar y lograr un elevado nivel de profesionalización de sus servidores. Pero sobre todo, como hemos visto, uno de los grandes retos dentro de la administración pública brasileña va encaminada a reducir los altos índices de corrupción que no le permiten a los proyectos ser exitosos.

1.3. EL MARCO LEGAL DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA VISIÓN TRADICIONALISTA DE LA BUROCRACIA

Las bases de la administración pública federal y del servicio público mexicano se establecen en los artículos 73, 108, 113, 115, 122, 123 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartados que nos deben invitar a reflexionar sobre lo que se entiende por función y funcionario público, donde un par de definiciones teóricas lo refieren como:

Función pública la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad –de donde su índole delegable-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (Fernández, S.a., p. 76).

Por su parte, en una segunda aproximación Ortiz agrega que:

Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales (Ortiz, 1999, p. 5).

Este preámbulo nos ayuda a diferenciar el lenguaje utilizado para los mismos conceptos a partir de la visión de dos autores y contrastarlo con el marco jurídico. En este sentido, pretendemos complementar este apartado con las definiciones que devienen de las leyes y normas que conforman los artículos anteriores, como son la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En este tenor, en primera instancia presentamos cómo se concibe al funcionario público dentro del artículo 123, donde:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública. VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por su parte, una segunda postura presentada por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos entiende por funcionario a “...toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo o salario”¹⁹. Además dentro de esta misma ley se establecen las categorías de servidores públicos, sus obligaciones y mecanismos de ingreso, donde destacan los de base, de confianza y de carrera.

Finalmente, un tercer postulado lo presentamos desde el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos, donde se puede apreciar que:

Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la

¹⁹ Véase Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [En línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDCompilaDerMun/pdf/4%20LEM.pdf>

estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo y a sus méritos en el servicio". De igual manera, "los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones públicas deberán conformarse a partir de bases como: I. Definición de un catálogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes (...) II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón (...) III. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el régimen escalafonario (...) IV. Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; los medios para el logro de ascensos, y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público (Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos).

De lo anterior podemos apreciar cómo se ha avanzado en la puntualización de estos tres conceptos tan fundamentales: función pública, servidores públicos y profesionalización de los funcionarios. Lo que además nos permite deducir que existe un marco jurídico alineado a los preceptos teóricos en torno a estos tres conceptos; hecho que permite clarificar los objetivos que nos llevarán a tener mayor calidad en el desempeño de las tareas administrativas para la consecución de resultados más eficientes y, al mismo tiempo, evitar la politización del quehacer público.

Sin embargo, es importante señalar que no es sino a través de los resultados de las administraciones en los tres ordenes de gobierno que los ciudadanos y la propia administración pública puede evaluar el desempeño y las metas logradas o los compromisos adquiridos con la sociedad.

De aquí la importancia de cimentar nuestro estudio y nuestro entendimiento del servicio público sobre un marco teórico basado en la nueva gerencia pública, la

cual involucra a la ciudadanía, no sólo como espectadores durante el proceso de rendición de cuentas, sino como entes activos para la consecución eficiente de los resultados público-administrativos.

En este sentido los conceptos emanados desde la teoría weberiana de la burocracia son indispensables para abordar el marco de referencia que pretendemos entender en torno al papel que desempeña el funcionario público.

El estudio de la burocracia a partir del análisis del sociólogo alemán Max Weber constituye un marco de referencia obligado para abordar teóricamente la investigación sobre la profesionalización del servicio público municipal. Para ello entendemos como cuerpo burocrático el proceso organizacional que define las acciones a seguir de los funcionarios públicos en su conjunto dentro de una determinada institución gubernamental, o bien, como el instrumento racional que ayuda a conseguir objetivos determinados por parte de los actores en el poder (Barenstein, 1982).

Para Max Weber (1948) la burocracia suponía una acción en comunidad y constituía el instrumento para socializar las relaciones de poder; inclusive la burocracia era el instrumento de poder por sí mismo para el control de las acciones públicas, donde el empleado fungía como una pequeña pieza de la gran maquinaria que conformaba este aparato y debía mantenerse inmerso en sus funciones específicas para ejecutar el todo administrativo que operara frente a los intereses sociales.

Su hipótesis era que la burocracia funcionaría en su forma ideal bajo la obligatoriedad de supuestos particulares como: el principio de áreas jurisdiccionales estables, reglamento claro bajo normas, leyes y regulaciones administrativas, distribución con base en deberes oficiales, y la existencia de una estructura jerarquizada con autoridad para dar las órdenes requeridas para el descargo de las responsabilidades de una manera estable y delimitada. Es de este modo como el utópico weberiano exigía que sólo las personas con cualidades

regulares para servir deberían ser contratadas para formar parte de esta estructura pública.

Asimismo, Weber advertía que la idea de las actividades burocráticas del Estado eran totalmente distintas a las que reglaban a la economía privada. No obstante, un precepto común en ambas esferas era el hecho de que en la administración de una oficina o cargo público y en la empresa privada se suponía la existencia de especialización y entrenamiento del personal para desarrollar el *expertis* en la práctica de las actividades específicas a realizar por cada individuo. Este último punto retoma importancia para el tema que nos ocupa, pues se asume que ostentar un cargo público es el resultado de un entrenamiento especializado del funcionario público a fin de que éste se constituya en un experto de los temas encomendados dentro de la estructura jerárquica existente.

De acuerdo con Hernández (2000) el criterio anterior constituye el motor fundamental para dar forma eficiente y eficaz al producto o resultado social demandado a cualquier órgano público. Dicho de otro modo, cuando la oficina se encuentra completamente desarrollada, las actividades demandan alta capacidad laboral del agente mediante reglas, las cuales son más o menos estables, más o menos exhaustivas y pueden ser aprendidas. El conocimiento de estas reglas representa una técnica especial de aprendizaje que el agente posee. Todo esto en conjunto involucra gerencia jurídica, administrativa o de negocios, lo cual vuelve funcional al aparato público o privado (Hernández, 2000).

Siguiendo con el análisis de Max Weber, un elemento particular de su teoría es el estudio del sinónimo cargo público como vocación de servir; lo cual suponía el ingreso a la estructura no como un vasallo o discípulo feudal, sino de manera impersonal y con propósitos funcionales, con ideas de valores culturales de ser útil en la construcción del proceso público. El funcionario debía esforzarse para alcanzar la estima frente al resto de los gobernados, sin perseguir un fin de lucro como acto que motivara su acción, sino por el honor de servir y aportar su especialización de manera desinteresada.

Así, el modelo weberiano aducía que los oficiales que no eran nombrados por un jefe tenderían a funcionar mejor desde un punto de vista técnico, pues se tomaban en consideración aspectos meramente educativos e intelectuales de la persona. Asimismo, el aparato burocrático estipulaba que la posición laboral de los funcionarios tendría que ser sostenida de por vida, lo que llevaba a la importancia de una ley del servicio civil que le diera seguridad a los funcionarios para su vejez y la garantía de no despidos injustificados. Además, a cambio de la lealtad y entrega al aparato burocrático, el funcionario recibía un pago regular de acuerdo con su *status*, el tipo de funciones y la trayectoria laboral.

Todas las características anteriores constituyen el tipo ideal de la burocracia teorizada por Weber, la cual, como lo sostiene Omar Guerrero (2006), da forma a la obra más completa que se ha escrito de forma pertinente y erudita sobre la organización y funcionamiento de la burocracia en su forma moderna, dando muestra de cómo desde la sociología se permite el estudio de la administración pública (Guerrero, 2006, Morales 2006).

Finalmente, encontramos cómo para las Naciones Unidas el concepto weberiano coincide, pues considera el servicio civil de carrera para designar el grupo de funcionarios y empleados no políticos, tal como lo aducían algunos autores como Wilson, Goodnow y Weber, la administración pública necesita una separación entre administradores y políticos (Duhalt Krass citado en Mascot, 1997) .

Particularmente Wilson y Goodnow detallaban que el servidor público debe estar separado del político para garantizar que éste sirva al Estado y no a un partido y así ser evaluado en términos de competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades bajo sus méritos y no por su cercanía a algún político, mientras para Weber la idea iba intrínseca: el verdadero funcionario no debe hacer política, hace énfasis en la dedicación de una sola profesión, o la de ser político o administrador.

1.4. UN CAMBIO DE PARADIGMA: HACIA LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El utópico weberiano de la burocracia y la visión tradicionalista de la administración pública fungieron por mucho tiempo como obras descriptivas del funcionamiento de los aparatos públicos que tenían como objetivo responder a las demandas sociales de forma organizada.

Sin embargo, en estos estudios quedaron fuera del análisis características propias del acontecer cotidiano de las administraciones, como la existencia de una cultura organizacional, la multiplicidad de intereses, la diversidad de actores involucrados, la falta de consensos, entre muchos otros factores que, conjugados con situaciones contextuales y estructurales, como las fuertes turbulencias económicas, la incapacidad de construir soluciones gubernamentales, la falta de garantías en la seguridad pública, los escándalos de corrupción y deshonestidad y demás situaciones vinculadas con el servicio público, dieron como resultado una visión generalizada de ineficiencia de las administraciones públicas y la desconfianza ciudadana hacia las instituciones.

Fue precisamente este hecho lo que motivó la puesta en marcha de un proceso de modernización administrativa con postulados que tomaran en consideración conceptos más integradores que reflejaran y modelaran de forma más acertada la realidad social en busca de entender el funcionamiento de las administraciones y generar mejores resultados públicos.

Ante ello, el cambio de paradigma que daba respuesta a las profundas crisis de legitimidad que atravesaban un gran número de administraciones públicas alrededor del mundo, se caracterizaba por ser un proceso encaminado a modificar las prácticas tradicionales sustentadas en el modelo burocrático weberiano y, al mismo tiempo, dar paso a nuevas directrices, herramientas e instrumentos que ofrecía la nueva gerencia pública con prácticas como la desregulación, la privatización, la descentralización y la simplificación administrativa.

Es así como esta nueva teoría daba cabida al concepto de gestión pública, definido como el desarrollo político que apostaba por la distribución eficiente del poder entre las organizaciones y al interior de las mismas con el propósito de dar mayor certidumbre a las demandas ciudadanas con la prestación de brindar servicios públicos eficientes que llevarán a la satisfacción del cliente-ciudadano (Guerrero, 1998).

En este tenor, el presente análisis toma como marco de referencia teórico a la nueva gerencia pública para entender cómo a partir del abordaje de estos preceptos en los sistemas de profesionalización de los servidores públicos locales se genera un vínculo permanente encaminado a lograr la eficiencia administrativa de los ayuntamientos.

Es importante entonces definir *grosso modo* que los términos gerencia pública, dirección pública y gestión pública serán utilizarlos indistintamente en este estudio, lo que se sustenta en una investigación de José Juan Sánchez González (2011), quien apuntaba que la diferencia es únicamente semántica, puesto que mientras en Estados Unidos se impulsa la idea del *public management*, derivado del vocablo *management*, en España se incorporaba la gestión pública derivado del francés *gestión publique*, no obstante, ambos conceptos aducen a las mismos parámetros públicos de abrir la toma de decisiones a nuevos instrumentos. Es así como el *new public management* o nueva gerencia pública desde su composición etimológica comprenden, como se dijo, herramientas derivadas de la economía neoclásica con mecanismos de mercado adaptados a guiar los propósitos públicos.

La NGP es entonces un campo que busca el equilibrio entre la teoría y la práctica pública. Los gerentes públicos deben encontrar innovadores medios para alcanzar resultados o privatizar funciones provistas previamente por el gobierno sobre estrategias dinámicas y novedosas. A partir de la implementación de nuevas técnicas se lleva consigo un nuevo conjunto de valores que tienen que ver con la gerencia de negocios (Denhardt, 2007).

De aquí Anguiano (1999) plantea como las principales cuatro características las siguientes: 1) la delegación en la toma de decisiones y rompimiento de esquemas jerarquizados; 2) la orientación hacia los resultados, suprimiendo el control absoluto de procedimientos por el control y evaluación de resultados; 3) la orientación hacia los clientes, haciendo partícipes a la ciudadanía en la toma de decisiones, y 4) la orientación hacia el mercado, mediante contratos de servicio, empleos y privatización de las actividades que sean susceptibles de funcionar más eficientemente en el marco de la iniciativa privada.

De la misma forma se plantearon, entre otros teóricos, la relevancia de la nueva gerencia pública, como se vio con Osborne y Gaebler (1992), quienes en su libro *Reinventando el Gobierno*, propusieron diez principios rectores como marco conceptual de esta teoría, mismos que se presentan a continuación:

- 1) Gobierno catalítico: conducir en lugar de remar. Aquellos que conducen definen su futuro, en lugar de simplemente depender de los supuestos tradicionales.
- 2) Gobierno propiedad de la comunidad: empoderar en lugar de servir. Para que los ciudadanos sean fuente de sus propias soluciones.
- 3) Gobierno competitivo: inyectar competencia en la provisión de servicios.
- 4) Gobierno con misión dirigida: transformar las organizaciones con las reglas dadas.
- 5) Gobierno orientado a resultados: fondear resultados no insumos.
- 6) Gobierno orientado al cliente: satisfacer necesidades del cliente, no de la burocracia.
- 7) Gobierno empresa: generar ingreso en lugar de gasto.
- 8) Gobierno anticipado, prevención en lugar de cura.
- 9) Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y trabajo en equipo.
- 10) Gobierno orientado al mercado: apalancar el cambio a través del mercado. (Osborne y Gaebler, 1992).

A partir de ello, la nueva gerencia pública se posiciona como un sistema dual en situaciones de fuertes carencias de recursos públicos para atender las necesidades, ya que, por un lado, se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e intrainstitucional y, por el otro, deben construirse los mecanismos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta el momento es todavía muy precaria. Se trata de una gestión pública capaz de generar la triada eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente y su preocupación se centra más en pro del diagnóstico del problema que por las soluciones o recetas técnicas (Cabrero, 2004).

Estas características no son extrañas en la definición de la necesidad de contar con una administración pública profesionalizada, pues desde la NGP se respalda su instauración a través de esquemas sumamente flexibles, inclusive al grado de considerarlos opuestos al modelo tradicional burocrático weberiano (Puón, 2003).

Es así como entre los nuevos supuestos surge el interés de la sociedad civil en la participación directa de los asuntos públicos como un actor medianamente homogéneo, ya no sólo a través de la formulación de las demandas y la alternativa de sufragar por las opciones democráticas, sino también como responsable de la gestión, es decir, encaminado a buscar formas de solución e implementación de acciones y presencia activa en la evaluación del impacto logrado. Para Enrique Cabrero (2004) se pretende en conjunto un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no una sociedad que sirva al aparato: con un servidor público que efectivamente dé un servicio a la sociedad y no más a sus propios intereses.

En el caso particular de la administración pública de México, Uvalle (2003) supone que la NGP señala la necesidad de un fortalecimiento gubernamental acompañado por aspectos como la calidad, mérito, productividad e innovación. Además, estos elementos en conjunto contribuyen al proceso democratizador que atraviesa el sistema político; ante lo cual alude, “democratizar la administración pública implica dar cauce a la profesionalización del servicio público para que las

nuevas reglas de su funcionamiento, sean congruentes con el valor de lo público que el país vive” (Uvalle, 2003).

Por su parte, Janet y Robert Denhardt (2007) planteaban, como se ha dicho, que la nueva gerencia pública asumía los supuestos del modelo de mercado para conseguir resultados públicos y al mismo tiempo generar un proceso de rendición de cuentas frente a la sociedad, todo ello bajo un proceso de multiplicidad de funciones propias de la gobernanza contemporánea. Ante ello plantean los autores que, “la complejidad de la responsabilidad pública que enfrentan los servidores públicos está reconocida como un reto, una oportunidad y un llamado”, para lo cual se requiere experiencia, el compromiso con los ideales democráticos, conocimiento del derecho público, juicio formado por la experiencia, normas de la comunidad y una sólida conducta ética.

En conjunto estas acciones y elementos formaban al gobernanza, como el ejercicio de la autoridad pública que determina los roles del poder en la sociedad para la toma de decisiones con el mecanismo adicional de dar voz e instrumentar a los ciudadanos para que intervengan en los asuntos públicos. De este modo los funcionarios se involucran con la ciudadanía para que en conjunto diseñen e implementen políticas públicas (Janet Denhardt y Robert Denhardt, 2007).

Esto iba encaminado al concepto de acción pública acuñado por Cabrero (2005) donde la inclusión política de intereses y la articulación de una dinámica económica, basados o impulsados por la organización civil podría generar resultados favorables para el desarrollo local, es decir la convergencia de intereses político-gubernamentales, económico-privados y público-sociales.

Bajo la lógica de la gobernanza las responsabilidades son compartidas los servidores públicos tienen la responsabilidad de educar a los ciudadanos en una primera etapa para que posteriormente se involucren activamente en los asuntos públicos y no como meros espectadores o demandantes, como se asumían bajo los supuestos de la administración pública tradicional. Se trata de escuchar las voces, aunque ello implique críticas. La generación de respuestas conjuntas debe

ser la máxima, que más tarde darán forma a las políticas públicas, en busca de dinamismo y dirección a la sociedad.

Por último, en el mismo sentido, Aguilar (2006) centra a la gobernanza como un proceso pos gubernamental derivado de la organización burocrática tradicional. El supuesto rector de esta nueva forma de gobernar es que los resultados públicos sólo se lograrán mediante la asociación entre lo público y lo privado, a partir del principio de que “los gobiernos son necesarios e indispensables, pero insuficientes para la actividad directiva que tienen a su cargo”; de aquí que necesariamente deban involucrar en su toma de decisiones al sector público y al sector social, como un proceso de interdependencia.

Otro de los factores claves de la gobernanza es la capacidad de gestionar muchas de las necesidades de la sociedad mediante la conformación de una red de actores que cooperan entre sí con auto-dirección y auto-organización. El objetivo no es ser anti estatista, puesto que es el gobierno el que tiene la capacidad de definir el rumbo de una región, pero este mismo requiere de consensos procedentes de la empresa privada, de la sociedad civil y de las organizaciones (Aguilar, 2006).

De esta manera, el gerencialismo se encamina mediante los procedimientos del *management* empresarial a la consecución de la calidad y de satisfacción del ciudadano. Donde operen sistemas de información que busquen aminorar los costos y las asimetrías, con técnicas de medición y evaluación del desempeño guiados por los requerimientos particulares del “cliente” o ciudadano frente a los programas y demandas públicas, ante lo cual concluye Aguilar (2006) que “si un político no es capaz de reconocer fortalezas y debilidades teniendo en cuenta su entorno, no será capaz de generar decisiones para toda la sociedad”.

Finalmente, de aquí que este proceso no debe perder de vista la existencia e injerencia de un líder político que articule y motive la participación de los ciudadanos de forma organizada, “el propósito es asegurar que el gobierno es abierto y accesible, que es responsable, que opera al servicio de los ciudadanos y

que crea oportunidades para la ciudadanía en todas las fases del proceso político” (Denhardt, J. y Denhardt R., 2007).

1.4.1. EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU REORIENTACIÓN EN LA NGP

La nueva gerencia pública parecería ser la única vía para recobrar la gobernabilidad ante sociedades que cambian, que presionan al aparato gubernamental y que exigen una mayor transparencia y agilidad en su acción (Cabrero, 2004). Con la NGP se destaca la importancia del ciudadano, en tanto generador de demandas, como partícipe de la planeación de acciones, como colaborador junto al gobierno en el diseño de políticas y como solucionador consciente de problemas mediante el uso de las políticas públicas (Morales, 2006), dando vida en conjunto a la moderna administración pública.

Se pretende entonces, como ya se mencionó, que los ciudadanos y servidores públicos estén trabajando juntos en definir y enfrentar los problemas comunes en una lógica cooperativa y mutuamente benéfica. Esta nueva actitud y relación son evidencia de un movimiento emergente en la NGP, un movimiento basado en el interés público, en los ideales de la gobernanza democrática y en un compromiso cívico renovado (Denhardt, J. y Denhardt R., 2007).

En este proceso, los servidores públicos se están reconectando con los ciudadanos, se dan cuenta que tienen mucho que ganar al “escuchar” al público, al “decir” y al “servir”, más que a “dirigir”. Los estudios de investigación nos dicen que los ideales del servicio público importan para entender cómo los servidores públicos pueden ser exitosos en el trabajo que hacen. Siendo así que lo más significativo y valioso de la administración pública es que servimos a ciudadanos para avanzar en el bien común, donde lo que realmente importa no sólo es la eficiencia con la que hacemos nuestro trabajo, sino cómo es que hemos contribuido a una mejor vida para todos a raíz de nuestras acciones (Denhardt, J. y Denhardt R., 2007).

Una vez que tenemos claridad sobre los principales conceptos de la teoría de la NGP, vale entonces analizar al funcionario público como el ente ejecutor de la política pública. Con ello, Enrique Cabrero (1997) en su libro *Del administrador al gerente público* planteaba el cambio de las administraciones tradicionales y su paso hacia la nueva gerencia pública, dónde el individuo desempeña un papel más protagónico, enumerando las siguientes dimensiones como las más representativas:

1. De una visión meramente parcial jurídica o técnica a una visión integral: que incluya la triada como máxima, es decir, la eficiencia en el manejo de recursos, la eficacia en el logro de objetivos y la legitimidad en la acción.
2. Del Estado omnipresente al estado modesto: como un estado participativo que busque el diálogo con la sociedad y que esto impulse a generar acción pública.
3. De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción: a partir del grado de aceptación o rechazo por parte de la sociedad en torno a las diversas decisiones, sin dejar de lado la norma jurídica.
4. De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto: donde la demanda social se convierta en un insumo a procesar en conjunto con los grupos sociales y otras instituciones, para obtener una respuesta como producto de la interacción.
5. De la rigidez a la flexibilidad institucional: con estructuras menos verticales, basadas en el equipo o proyecto como eje articulador de la estructura flexible y con roles cambiantes.
6. De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción: es decir, un proceso de planeación basado en el propio proceso de elaboración del plan que desencadene acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas de solución para la sociedad.
7. Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones: generando una amplia red de contactos que puedan

interactuar con la sociedad sobre una plataforma de comunicación permanente en torno a los procesos decisorios.

8. Del control punitivo y parcial a la autoevaluación: con la implementación de un sistema de gestión descentralizado y abierto, que logre un sistema de evaluación integral sobre los recursos y los objetivos plantados, donde la sociedad juegue un papel activo en el proceso de evaluación.
9. De un sistema administrativo a un sistema de cogestión: donde exista un acuerdo o función resultante de varios agentes que actúen sobre un proceso simultáneo y complejo con acciones definidas, ejecución de las mismas y evaluación de resultados.
10. De un contexto dinámico a uno de tipo turbulento: donde exista nueva interlocución con agentes e instituciones, con resultados de la población creciente y atención a sus demandas.
11. De la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio: orientado a impulsar y articular los procesos de cambio a los que se ve enfrentada la sociedad, donde los recursos son limitados, variados los actores y donde la sobrevivencia misma del aparato es un reto constante.
12. Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas para la acción: donde éstas últimas son la máxima derivada de la interacción permanente entre actores, instituciones, grupos. La distribución eficiente de los recursos son en parte una resultante de este tipo de procesos.
13. Del administrador al gerente público: finalmente, el gerente público orientará su comportamiento a procesos abiertos, sobre una función de diálogo y comunicación con otros. No se pierde de vista que el gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder, pero sobre lógicas de negociación emprendedora y ejecutiva. Donde se premia a quien tiene mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con su entorno. (Cabrerero, 1997).

De aquí que la nueva gerencia pública de acuerdo con Guerrero (1998) tenga como objeto primordial abrir un campo altamente innovador de formación profesional para el servidor público que ocupa los mandos superiores, con líneas

flexibles de autoridad y un amplio ámbito de comunicaciones. Donde el gerente público ostente un perfil con capacidad de análisis, aptitud racional en su actuar decisorio y habilidad para establecer relaciones interpersonales. El individuo más que la institución asume la responsabilidad central para la consecución de resultados públicos.

Se introduce también la participación social organizada como una variable clave en la determinación del éxito o fracaso de las acciones públicas implementadas desde el ámbito gubernamental. El adjetivo de organizada se debe a que ejercer el derecho político al voto ya no es suficiente, es necesaria la acción pública para incidir en el desarrollo local, sobre todo a través de mecanismos formales como la constitución de organizaciones de la sociedad civil que propicien aumentar el control social de las políticas públicas y sean capaces de atraer recursos para la resolución de los problemas más apremiantes.

Los ciudadanos organizados ahora son partícipes en la definición de la apertura democrática que permita una mayor alternancia política de acuerdo con las plataformas político-electorales que cada partido presente. La competencia política por medio de las urnas debe incentivar la instauración de políticas de profesionalización de los servidores públicos locales en busca de generar resultados eficientes que como consecuencia generen un mayor margen de acción hacia la rendición de cuentas, con el objetivo de ser bien valorados por la ciudadanía y les permita permanecer en el gobierno para las siguientes elecciones.

De esta manera, desde la NGP se considera a la alternancia política como fenómeno de la democracia que se ha constituido como un factor que impulsa la reforma institucional de los gobiernos y las administraciones públicas, es decir:

La Nueva Gestión Pública va dirigida a enfatizar la gestión por encima de las políticas, en organizar al gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de

resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos. (Puón, 2003, s.n.).

Esta visión progresista no impone el cambio radical de eliminar por completo las estructuras burocráticas locales y crear sobre ellas nuevas estructuras con una visión renovada. Por el contrario, esta corriente depende de la necesidad de generar consensos en la implementación de nuevas políticas públicas, no apuesta a crear nuevas burocracias, sino a elevar la efectividad de los gobiernos existentes mediante su reinención. La gente que trabaja en el gobierno no es el problema, sino los sistemas en los que se desenvuelve, caracterizados por obstaculizar la creatividad individual y por debilitar la energía de los servidores públicos (Osborne y Gaebler, 1992).

Ante esto, la pauta que se seguirá en esta nueva tendencia de gerencia pública más allá de las estructuras dadas y del marco normativo, recae, como se dijo, en el funcionario público con una enorme responsabilidad de tomar decisiones con la mayor eficiencia posible, sobre todo en lo referente a los recursos limitados que es característica de cualquier administración y, al mismo tiempo, mantener a la ciudadanía satisfecha con los resultados, es decir, tendrá que ser un servidor público racional con criterio propio que abone a la colectividad.

Esto da vida entonces al “paradigma posburocrático” propuesto por Barzelay (1998) donde las reglas se sustituyen por principios a partir de la construcción de nuevas relaciones de trabajo interniveles, al compartir los recursos, la autoridad y la toma de decisiones, pero sobre todo la información tan valiosa en el sector público. A continuación en el cuadro 1.5. propuesto por Barzelay se pueden apreciar diferenciadamente elementos característicos de la burocracia tradicional y del paradigma posburocrático.

Cuadro 1.5. “Atravesando la Burocracia”

PARADIGMA BUROCRÁTICO	PARADIGMA POSBUROCRÁTICO
<ul style="list-style-type: none">• Interés público.• Eficiencia.• Administración.• Especificar funciones, autoridad y estructura.• Justificar costos.• Implantar responsabilidad.• Seguir reglas y procedimientos.• Operar sistemas administrativos.	<ul style="list-style-type: none">• Resultados que valoran los ciudadanos.• Calidad y valor.• Producción.• Lograr el apego a las normas.• Identificar misión, servicios, clientes y resultados.• Entregar valor.• Construir la rendición de cuentas.• Fortalecer las reglas de trabajo.• Entender y aplicar normas.• Identificar y resolver problemas.• Mejorar continuamente los procesos.• Separar el servicio del control.• Lograr apoyo para las normas.• Ampliar las opciones del cliente.• Alentar la acción colectiva.• Ofrecer incentivos.• Analizar y evaluar resultados.• Enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Barzelay M (1998) *Atravesando la burocracia*, México: FCE.

A modo de conclusión, planteamos en este apartado cómo el modelo de la NGP privilegia por sí misma las acciones y los resultados, donde el mercado se posiciona como un actor central. Por ende, se convierte en una herramienta para reconciliar diferencias e intereses a partir de la idea de largo plazo frente a las exigencias de corto plazo, de intereses particulares frente a intereses comunales.

De igual manera, como base para el entendimiento de la gestión pública como un actuar colectivo, es que los actores deben establecer objetivos sobre una menú de necesidades plurales, dando forma a los “constructos de acción colectiva”; de donde, se resalta que el término pluralidad de objetivos buscará generar la reflexión para definir, finalmente una única solución al problema público dado dentro de la sociedad (Pardo, 2003 y Muñoz, 2003) y, tras ello, obtener productos altamente aceptables que beneficien a la comunidad en su conjunto.

1.4.2. ENTRE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA ADMINISTRATIVA

Al plantear el concepto de eficiencia administrativa se abarcan necesariamente los temas de reclutamiento y capacitación del personal encargado de ejecutar las acciones públicas. Este hecho lleva a la necesidad de incluir dentro de las

reformas que forman parte de la agenda municipal las directrices que ayudarán a seleccionar al personal mejor calificado.

De esta manera, se busca poner en práctica políticas públicas tendientes a la coordinación fiscal, la integración de la participación ciudadana, la organización y gestión interna, la coordinación intergubernamental (Toto, 2013), la transparencia y rendición de cuentas (García del Castillo, 2006), la introducción de tecnologías de la información, el desarrollo de habilidades públicas (Acosta, 2006) y fundamentalmente, prácticas y catálogos de perfiles y liderazgos de los encargados de tomar decisiones públicas y políticas.

Estas reformas son urgentes debido a que al observar la realidad administrativa encontramos que no se han podido concretar resultados tangibles sobre las propuestas anteriores. Esto quizá a causa de la serie de obstáculos estructurales que plantea Enrique Cabrero (2009) como los seis principales problemas que desincentivan la eficiencia en la administración pública municipal:

- 1) La fragilidad del marco normativo.
- 2) La persistencia de sistemas administrativos obsoletos.
- 3) La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
- 4) La falta de profesionalización de los funcionarios.
- 5) La ausencia de sistemas de planeación municipal.
- 6) La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

En este sentido, surge la necesidad por desarrollar los elementos que puedan guardar mayor relación con la profesionalización de los servidores públicos municipales, dado que partimos del hecho de que el resto de problemas administrativos podrán ser disminuidos a partir del reclutamiento u formación de los funcionarios más capaces, calificados y profesionales.

El objetivo de las administraciones públicas será dar solución a las demandas ciudadanas y garantizar el bienestar colectivo, parámetro que es medible de

acuerdo con el concepto de eficiencia gubernamental y competitividad administrativa, a partir de las características y resultados que generen las instituciones desde un punto de vista teórico y práctico.

De aquí que en primera instancia podamos entender la competitividad administrativa como la puesta en práctica de medidas exitosas y estratégicas de las instituciones, públicas o privadas, frente a los retos que exige la globalización, con el objeto de estar en igualdad de circunstancias frente a sus semejantes. Dado que este estudio basa su marco teórico en la nueva gerencia pública resulta relevante conocer cuáles son las capacidades indispensables para que un gobierno actúe con resultados productivos, claros, precisos y benéficos para la ciudadanía. Por lo que la pregunta es, ¿qué hace competitivo y, por ende, eficiente y eficaz a un gobierno? Una primera respuesta podríamos encontrarla en un estudio realizado por Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2003), quienes lograron precisar algunos de los elementos que deberían ser fundamentales para el éxito de las administraciones públicas, aduciendo que:

Para autores como Porter (1995, 1996), Lever y Turk (1999), Begg (2002), Moori-Koenig y Yoguel (1998), o Sobrino (2002), la competitividad es un proceso de generación y difusión de competencias el cual depende no sólo de factores micro-económicos sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas. Es decir, se trata de generar en el espacio un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo. En este sentido, las ciudades pueden promover o crear estas condiciones. Lo que implica que los actores gubernamentales, económicos, sociales y políticos del ámbito local (...) son importantes para movilizar o atraer la inversión, los servicios avanzados y la mano de obra calificada, obtener fondos públicos, propiciar el desarrollo de sectores de alta tecnología, el turismo, eventos internacionales u otras actividades productivas generadoras de riqueza, empleo y mejores condiciones de vida para quienes habitan las ciudades (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003, pp. 1-2).

Del párrafo anterior retoma interés el término “mano de obra calificada” como aquellas personas que componen el capital humano y que llevan a que la ciudad sea competitiva, derivado del desarrollo de su función dentro de la esfera pública de forma especializada, eficiente y eficaz. Por ende, analizar el perfil de los trabajadores de los ayuntamientos resulta fundamental para conocer el grado de competitividad, eficiencia y eficacia de la administración municipal.

De acuerdo con la propuesta de los mismos autores Cabrero, Orihuela y Ziccardi, una forma de calcular la competitividad institucional se da a partir del análisis particular de cuatro elementos: 1) el componente económico (riqueza, nivel salarial, activos, estructura económica, actividad financiera, perfil de desarrollo); 2) del componente socio-demográfico (ingreso familiar, índice de marginación, actividades de la población y desempleo, crecimiento poblacional, índice de desarrollo humano, niveles de criminalidad, incorporación al sistema de seguridad social); 3) del componente urbano-espacial (tamaño de la ciudad, calidad de servicios, infraestructura general, calidad ambiental), y 4) del componente institucional (capacidad financiera, dependencia financiera, grado de autosuficiencia, inversión pública) (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003). Es importante no perder de vista la medición de estos elementos dentro de nuestros estudios de caso, en aras de eventualmente poder hacer comparaciones y conocer la el posicionamiento de los municipios en el contexto nacional.

De igual manera, utilizamos aquí el término eficiencia y eficacia administrativa, entendida, por un lado, como la calidad que distingue al proceso y, por otro lado, la consecución de resultados alineados a los objetivos planteados dentro de los planes de desarrollo de los problemas públicos. Esto surge porque una premisa básica en el análisis de políticas es que los resultados de una administración pública eficiente son la base más adecuada para evaluar y, con ello, tener parámetros de medición en cuanto a sus logros y éxitos.

Es decir, los beneficios se pueden evaluar correctamente sólo a partir de conocer el logro cuantificable que se obtiene como resultado de un programa determinado

y no solamente de cuánto se invirtió en el proceso de diseño e implementación (Behn, 1986). Esto significa que el efecto en conjunto se medirá en función de las propias metas previstas y nos dará un referente sobre el grado en que el ente público está sirviendo a la tarea que lo constituyó.

Por ello, la manera en que concebimos el actuar del Estado sobre la dicotomía entre lo adecuado o inadecuado, queda supeditada por un determinado consenso ciudadano, en un tiempo histórico particular, en el contexto político y social, y en el establecimiento de su marco normativo. En el caso de México, por ejemplo, en el artículo 34 de la Constitución Política se estableció que los recursos económicos de que dispongan los municipios se administrarán con eficiencia y eficacia económica, con transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Así, en un ejercicio básico de abstracción, podemos contabilizar los recursos públicos destinados al pago de sueldos y salarios de los servidores públicos municipales, siempre y cuando el resultado de ellos sea en beneficio directo de su acción en tareas públicas y de las decisiones que éstos toman en su labor cotidiana, generando un mayor beneficio a la comunidad a la que sirven.

Lo anterior bajo el argumento de que cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares tendrá un costo de oportunidad, es decir, cada decisión cuesta el dejar de hacer algo más, además de los subyacentes costos de operación (Aguilar, 2007); por lo que si una decisión es equivocada llevará consigo onerosos costos en el renglón de la política y de hacienda pública y en detrimento de la confianza hacia la institución. Dicho de otro modo, si los resultados no se ven en la eficiencia fiscal es porque probablemente la eficiencia administrativa esté fallando y esto da como resultado la ineficacia general en el municipio como orden de gobierno.

Por lo anterior y ante la existencia del ordenamiento jurídico mencionado, ni siquiera es necesario considerar la dicotomía derivada de los juicios de valor en torno a la deseabilidad de contar con servidores públicos profesionalizados. Basta

el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales (Aguilar, 2007). Este argumento se sustenta bajo la tesis de que el fundamento de legitimidad del poder político es el consenso de los individuos (Hobbes citado en Salazar 2006). Además, lo que el contexto actual lleva como nuevo elemento estimado y deseable es que las políticas públicas sean emprendidas de manera conjunta entre el gobierno y la ciudadanía bajo el proceso de una democracia deliberativa.

Es por ello que centrar nuestra temática de estudio en el marco teórico que proporciona el análisis de la NGP resulta relevante en la medida en que ésta promueve la evaluación de los resultados que la acción pública manifiesta en términos de servidores públicos capaces.

Lo que lleva a que las implicaciones prácticas factibles del éxito público incida, por un lado, en una mejora constante del desempeño y de los resultados del quehacer gubernamental municipal y, por el otro, en la expansión de las libertades políticas al permitir que todo ciudadano tenga el derecho efectivo de formar parte de la administración pública municipal garantizando su admisión de acuerdo con su mérito profesional. Sin embargo, la realidad nos muestra que la práctica común para seleccionar a los funcionarios públicos de los ayuntamientos en México sigue siendo bajo el sistema de botín como respuesta a los favores políticos.

De aquí nuevamente que el hecho de basarnos en los parámetros de la nueva gerencia pública es fundamental para constituir un esfuerzo holístico que nos permita depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales caracterizadas por incrustaciones corporativas, de grupos de interés y clientelares, que dan vida al cáncer público de “*free-riders*”, “coaliciones distributivas” y “buscadores de rentas” (Olson y Tollison citados en Aguilar, 2007), como mal ejemplo de quienes tienen como fin obtener un beneficio particular con recursos públicos, en detrimento, incluso del bienestar colectivo.

Es preciso utilizar una analogía como razonamiento analítico de lo hasta aquí planteado, que permita traducirlo a un marco de referencia para el lector cotidiano:

así como es impensable que China desarrolle capacidad nuclear sin físicos nucleares, que los bancos centrales controlen la estabilización monetaria sin economistas, o que la Organización Mundial de la Salud erradique la viruela sin la investigación médica (Behn, 1986; Lasswell, 1971), tampoco resulta factible esperar que personas sin perfil, seleccionadas bajo lógicas de compromisos políticos resuelvan las problemáticas públicas más apremiantes de los municipios de México.

Entendemos ahora cómo los términos de eficacia y eficiencia se han convertido en parte del “argot” de la administración, no sólo en el plano privado, sino también como parte de una tendencia de gerencia en la administración pública. Por lo tanto, es necesario establecer los objetivos de ésta, pero sobre todo ahondar en la definición y entendimiento teórico que se tiene sobre estos conceptos.

Esto se entiende porque el objetivo principal de la administración pública es alcanzar los niveles de calidad socialmente aceptables, para lo cual sirven entonces estos términos para poder “medir” o establecer parámetros de medición de lo que se hace dentro de los gobiernos. Encontramos los parámetros de calidad a nivel mundial, de donde se han desprendido una serie de términos que en su mayoría no cuentan con una definición concreta o que incluso no tienen traducción: como son de *policy, management, governance, accountability*, entre otros, y donde la eficacia, la eficiencia y un tercer término como lo es la efectividad aparecen para establecer los niveles de calidad de los servicios –públicos- de los países.

Estos conceptos, a su vez, constituyen principios de gestión y desempeño para las dependencias y los servidores, tal como lo establece la CPEUM donde el principio de eficacia para el funcionamiento de los servicios públicos supone que la administración pública garantice la obtención de los objetivos, fines y metas; mientras que la eficiencia “implica obtener mejores resultados con el mayor ahorro

de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros”²⁰

Finalmente, por su parte Rozenstein (S.a.) recoge la definición de eficacia como la “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar y producir efecto”, mientras que la eficiencia, dice, es la “virtud o facultad para lograr un efecto determinado”, ambas respecto a la prestación de servicios y producción de bienes como satisfactores estratégicos.

Si bien la eficiencia se refiere al modo en que se relacionan los insumos y productos, “el concepto de eficiencia incluye no sólo la noción de una proporción adecuada de insumos para producir determinado producto, sino también un modo de procesar dichas proporciones para obtener el producto en la cantidad y calidad esperadas” (Rozenstein, S.a., P.77). Mientras que la eficacia se reduce a la facultad o aptitud de producir determinados efectos.

Es así como Rozenstein (S.a.) plantea algunos enfoques al respecto de la eficiencia donde rescata algunas características de ésta. El primero de ellos tiene que ver con un enfoque meramente económico, donde la eficiencia es medida en términos del costo-beneficio de un servicio, o bien, así como de la optimización de los recursos o el rendimiento de éstos y de un tercer aspecto al que el autor denomina como “economía de bienestar” donde se evalúa socialmente el producto o resultado.

En este sentido los beneficios obtenidos pueden observarse directamente, es decir, el servicio *per se* o como beneficios secundarios, que son aquellos que recibe la comunidad. Un ejemplo dentro de la administración pública son los impuestos recaudados por el gobierno al realizar o prestar algún producto o servicio), de donde también es posible observar beneficios externos, los cuales por lo general no son contabilizables, como el gasto que pudo haber realizado el consumidor, pero que no realizará, puesto que el costo del servicio se redujo

²⁰ Consultar <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Principios%20Constitucionales/EFICIENCIA%20Y%20EFICACIA.htm>

(Rozenstein, S.a.). La eficiencia depende (en términos económicos) de aquello que es económico en dos variantes de beneficios:

- Beneficios de extensión: bienes físicos y servicios.
- Beneficios de comprensión: resultado expresable en bienes, servicios y relaciones.

Entendemos entonces que hablar de eficacia y eficiencia significa hacer referencia a criterios de gerencia y calidad. Al respecto la CEPAL (2012) indica que el término de eficacia “se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto de prestar el servicio al que están destinados”, en otros términos, significa cumplir cabalmente con un objetivo.

Cohen y Franco (1993) por su parte afirman que la eficacia “mide el grado en que se alcanzan los objetivos y metas (...) en la población beneficiaria, en un periodo determinado” además, hacen una diferenciación entre eficacia y efectividad que “constituye la relación entre los resultados y los objetivos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p.3).

Michael Scriven (1991) sugiere que la eficacia se mide en términos de los objetivos planteados y la define como “sinónimo de éxito”, “en las aplicaciones de eficiencia al análisis de políticas, la eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines” (en Mokate, 1999, p. 5).

Por otro lado, la eficiencia, cuyo concepto es mucho más complejo de definir, califica la forma en la que se obtienen los objetivos, de donde, Moliner señala que la eficiencia “se aplica a lo que se realiza cumplidamente en función de lo que se está destinado” (en Mokate, 1999: 4)

Mokate (1999) hace una diferenciación todavía más profunda respecto de la eficiencia dividiéndola en técnica y económica. Respecto a la primera, éste examina la relación entre el producto y el número de insumos utilizados para

obtener el primero, mientras que la eficiencia económica se basa (según la misma autora) en la relación costo-efectividad.

Asimismo, esta autora establece otra categoría para medir la eficiencia de forma interna y externa. Por interna se entiende el servicio que se ofrece, por su lado la categoría de externos se refiere al cumplimiento de objetivos, ya sea a largo plazo o por agentes externos, de donde vemos:

Si la eficacia mide el grado en que se cumplen los objetivos y la eficiencia, el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible, uno podría concluir que para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz. Concretamente, nosotros consideramos que la eficacia es necesaria (sin ser suficiente) para lograr la eficiencia (Mokate, 1999, p. 8).

Para la CEPAL (2002) y Mokate (1999), la eficiencia tiene que ver con una jerarquización de objetivos, entre los que se encuentran el objetivo social, objetivos intermedios y objetivos operativos.

De igual forma, la CEPAL (2002) ha construido los siguientes indicadores para medir la eficacia:

- Productos que se entregan o servicio.
- Usuarios a quienes se dirige (número y características).
- Objetivos principales.
- Metas concretas de seguimiento.

La eficacia, por su parte, incluye la cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y resultado (CEPAL, 2005).

Respecto a los indicadores de la eficiencia Ceballos y Núñez afirman que “se enfocan en el control de los recursos o las entradas del proceso, donde evalúan la relación entre los recurso y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos” (Ceballos y Núñez, 2012, p.14).

- Adquisición y aprovechamiento de insumos.
- Incluye medios humanos, materiales y financieros.

Por último, en la categoría de efectividad, los indicadores “se relacionan con el nivel de satisfacción del usuario, que aspira a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo y oportunidad, y con el establecimiento de la cobertura del servicio prestado” (Ceballos y Núñez, 2012, p. 16).

Para la administración pública, observada con una visión empresarial, el logro de utilidades debe entenderse como una forma de actuar eficientemente, el beneficio se basa en la reinversión del erario federal para evitar la dependencia económica con la misma federación. La productividad y la eficiencia son objetivos de carácter operativo, destinados a mejorar el producto resultante (o servicio) en cantidad y calidad, la medición de la eficiencia sólo puede ser operacionalmente medida en términos materiales, a esto Rozenstein (S.a.) lo denomina *productividad*.

“Un criterio administrativo para juzgar si la pública es o no más eficiente que la empresa privada, escapa a la simple comparación de costos (...) tal comparación sólo tiene significación plena en un enfoque parcial y materialista (...)” (Rozenstein, S.a., p. 86). Establece el mismo autor un modelo mucho más integral con parámetros de eficacia y eficiencia, donde ve necesaria una gerencia participativa, estilos de liderazgo nuevos y no autoritarios, aceptación de riesgos, responsabilidad y competencia interpersonal, y mayor poder y control otorgados a los niveles inferiores de la jerarquización.

Este enfoque deja un poco de lado al enfoque burocrático clásico, y como en la NGP, brinda mayor flexibilidad a las dependencias, aunque evidentemente establece pautas para medir en los términos ya mencionados la calidad de los servicios. Finalmente, Rozenstein hace una última categorización de la eficiencia y eficacia con una visión de política, aunque ésta tiene una importante presencia del Estado al considerar que, si bien algunos de los servidores ocupan un lugar en la administración por conciliaciones políticas, a éstos y el resto de los servicios y servidores, es necesario aplicar una serie de exigencias para el desarrollo de su

trabajo de forma eficiente, a esto se suma el empleo de la ciencia y la tecnología para aumentar su capacidad operativa.

Aunque muchos de los operadores de servicios terminan por convertirse en tecnócratas, existe una problemática mucho mayor en este enfoque, por la autonomía relativa de las dependencias públicas, dado el control que se tiene de la federación sobre los recursos (particularmente aquellos que ya están etiquetados) y el control político sobre la aprobación de presupuestos. Tal vez de todos los enfoques, este sea el más complejo de entender dada la carga de recursos humanos que representa y de relaciones concertadas políticamente, previniendo que puedan existir cuadros no calificados o profesionalizados, poca movilidad en los servidores hacia diferentes áreas o dependencias de la administración.

Podemos decir como conclusión que es necesario encontrar y mantener un término razonable o mediar entre el aspecto político y el administrativo (flexibilidad) si se pretende tener parámetros claros de calidad. Donde en el caso específico de México encontramos que “el gobierno mexicano ha avanzado sensiblemente en la definición de su participación por ramas y sectores, lo que constituye una referencia política de primer orden para situar a las entidades en una clara perspectiva y, por tanto, en mejores condiciones para planear y evaluar su eficacia, eficiencia y productividad” (Rozenstein, S.a., p. 89).

1.4.3. LÍMITES Y FORTALEZAS DE LA NGP

Se trata de construir un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, tal como menciona Lasswell (1951) en su investigación *El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política*, donde buscaba articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno, demandando una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Podríamos proponer algunas argumentaciones a favor, en el sentido de que las demandas de un gobierno dirigido por la razón y la ciencia no son simplemente una construcción personal

para ver las cosas, sino una expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas (Aguilar, 2007).

Este tipo de estudios a partir de la NGP y del análisis cuantitativo también conlleva a límites, de donde Wildasvsky (1985) plantea que la gerencia pública no es una novedad científica, sino una pronta respuesta a los retos de la administración pública que clamaban por nuevos paradigmas. Esto en referencia a los argumentos simplistas que conforman la teoría, algunos ejemplos de ello son no tomar en consideración las relaciones de poder y el gran número de actores que confluyen en las estructuras gubernamentales (Kettl, 1994); la poca adaptabilidad de los métodos burocráticos en el pensar individual de los funcionarios públicos (Arellano, 1995) y, dado el pobre soporte metodológico, donde argumenta que la biografía no es generalmente teórica, sino en gran parte útil desde una perspectiva práctica.

Frente a esto, David Arellano (2003) busca sentar las bases para implementar un sistema de profesionalización a partir de la NGP, que requiera de competencias en el desempeño con valores de innovación y flexibilidad. La propuesta es equilibrar la rigidez del sistema, con la flexibilidad organizacional para lo cual no existe una receta de éxito. Por ende, advierte el autor que no se debe confiar plenamente en la reforma gerencialista que pretenda soluciones fáciles frente a contextos altamente politizados.

Asimismo Cabrero (2003) menciona que en la NGP existe también el riesgo de que aparezcan nuevos vicios como resultado de los sesgos del gerente público o el sesgo economicista. Es decir, al actuar como una empresa privada donde la búsqueda de la eficiencia es la prioridad, puede dejar de lado aspectos que dan legitimidad al sector público frente a la sociedad.

En concordancia, Arellano (1995) enlista que las buenas intenciones prescritas en la gestión pública no son suficientes por varias razones: primero, no es únicamente simplificar lo bueno de la nueva gerencia frente a lo malo de la

actuación de la burocracia; segundo, es arriesgado e ingenuo pretender la implementación de programas gubernamentales con supuestos de las escuelas de negocios privados, dejando de lado la confrontación de muchos grupos de poder e intereses; tercero, como una crítica a la teoría es que los trabajos de Osborne, Gaebler y en parte Barzelay que sólo se basan en casos prácticos con aplicaciones exitosas, es decir, les falta el sustento de validación científica; cuarto, sitúan esta nueva postura administrativa como una reinención de teorías existentes, “mediante el uso de incentivos de mercado para obtener resultados públicos”. Finalmente, el mismo Arellano refiere:

La disciplina se ve tironeada desde diversos puntos, desde los reducidos espacios del sentido común y de la “mejor práctica de investigación” que tiene en un público y una capacidad mercadológica importante, hasta los esquemas más serios analítica y metodológicamente hablando, pero que termina con propuestas limitadas por la propia complejidad que han descubierto como importante, lo que los hace menos atractivos para el público en general (Arellano, 1995, p. 143).

En contraparte, podemos ver cómo la OCDE y el PUMA, argumentan a favor de la NGP al observar en muchos países un desafío global a partir de las limitaciones fiscales del sector público en contraste con las demandas de los ciudadanos. Al respecto Ormond y Loffler (1999) afirman que “lo que han hecho estas presiones ha sido poner en tela de juicio no sólo las estructuras administrativas y de toma de decisiones políticas establecidas, sino también la forma de pensar acerca de la administración pública y del servicio civil, y de cómo hacer posible el cambio” (Ormond y Loffler, 199, p. 1)

Estos dos autores hacen una revisión respecto al término nueva gerencia pública y lo que es oportuno conservar para efectos de promover esta forma de administración en los países, con ello establecen dos vertientes sobre cómo observar a la NGP. En el primero de los modelos que establecen se refiere a una perspectiva restringida en el sentido de que deriva de un enfoque económico institucional que “discute nuevos principios administrativos tales como la

contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos” (Ormond y Loffler, 1999, p. 2). Mientras que el segundo enfoque se centra en llevar los principios de la administración privada a la esfera de lo público.

El primer enfoque ya ha sido puesto en práctica por algunos países, tales como Nueva Zelanda, Dinamarca y Reino Unido, donde al servidor público se le establecen metas y la percepción salarial va en función del desempeño de éste y sobre todo de la evaluación que tenga al ofrecer su servicio; en términos generales este enfoque está orientado hacia la eficiencia. Por su parte el segundo enfoque tiene un carácter mucho más pragmático, donde la premisa de la NGP es que ésta sea transferible y depende de cada país el identificar y evaluar estrategias para llevarlas a reformas administrativas.

De acuerdo con el análisis que realiza la OCDE sobre los países que pertenecen a ella se hace hincapié en los siguientes aspectos de la NGP que considera resaltables y a favor de su implementación:

1. Devolución de autoridad: se refiere a la flexibilidad gerencial para la consolidación fiscal a largo plazo. “Esta posición encuentra apoyo por lo menos en tres conjuntos de argumentos clásicos: en primer lugar, para muchos servicios la devolución daría como resultados potenciales una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas; en segundo término, las ventajas en el plano de la información incrementan la eficiencia administrativa, y, en tercer lugar, la innovación se ve facilitada en el nivel local” (Ormond y Loffler, 1999, p. 4). Para la devolución es necesario que los países cuenten con mecanismos que otorguen a los niveles espacios para la implementación de programas intergubernamentales.

2. Presupuesto: este depende los órganos y marco jurídico encargados de establecer los presupuestos para el control de gastos. “Con respecto a la implementación del presupuesto, es posible distinguir diferentes niveles de flexibilidad para las transferencias. La menor flexibilidad corresponde, por supuesto, al caso en que las transferencias no están permitidas en absoluto. Una

mayor flexibilidad está dada por las estructuras institucionales en las que las transferencias son por lo general permitidas para ciertas categorías de gastos, tales como los de operación e inversión”. (Ormond y Loffer, 1999, pp. 5-6).

3. Gerencia de personal: al respecto es importante considerar (a partir de las recomendaciones de la OCDE, 1996) los sistemas de clasificación de cargos, la movilidad, el proceso de reclutamiento y los acuerdos laborales. Aunque existe una problemática para ello, sobre de la flexibilidad al contratar personal. Se han desarrollado modelos que conjuntan la gerencia del personal con el servicio público en general.

4. Mecanismos tipo mercado: está relacionado con características como la competencia, fijación de precios, toma de decisiones, incentivos monetarios entre otros. De acuerdo con Ormond y Loffer (1999) existen tres tipos de mecanismos tipo mercado, tales como la contratación externa, los cobros al usuario y los vouchers.

- Por *contratación externa* se entiende a la contratación del sector público al adquirir en el sector privado un servicio. “Estudios internacionales han mostrado en forma consistente que se puede lograr un ahorro sosteniendo alrededor de un 20% contratando externamente actividades, al tiempo que se mantienen o se mejoran los niveles de calidad del servicio”, tal como se ilustra en el cuadro 1.6. (Ormond y Loffer, 1999, p. 7-8).

Cuadro. 1.6. Ahorros por Costos de Contratación

Ahorros de costos por contratación externa (en porcentajes)	
Estados Unidos	20
Reino Unido	20
Australia	15-20
Suecia	9-25
Islandia	20-25
Dinamarca	5-30

Fuente: PUMA, 1998, p.70.

- *Cobro al usuario*, además de la recuperación de costos, esta modalidad permite transparentar los costos al ya estar establecidos para el usuario y así eficientar los servicios. “Esto se logra a través de la visibilidad de costos y beneficios de los servicios a usuarios así como a los propios proveedores de estos servicios, lo que impone disciplina en relación en las demandas de servicios por parte de usuarios y también promueve la toma de conciencia sobre los costos y la orientación al usuario por parte del proveedor. Más aún, el cobro al usuario ofrece un marco para el desarrollo de los mercados y de la competencia” (Ormond y Loffer, 1999, p. 8).
- *Vouchers*: “Los vouchers pueden definirse como regímenes en los cuales los individuos reciben (mediante un pago por asignación para) la titularidad de un bien o un servicio que pueden “hacer efecto” por medio de un determinado conjunto de proveedores” (Ormond y Loffer, 1999, p. 9).

5.-Contratación por desempeño: a través de este tipo de contratos lo que se pretende es clarificar y formalizar las relaciones entre las dependencias públicas y los servidores y/o empleados, este tipo de contratación suministra al sector público más descentralizado, “existe un espacio y una necesidad potencial para los contratos por desempeño: entre superior y empleado, unidades de servicio de apoyo y unidades administrativas centrales” (Ormond y Loffer, 1999, p. 10).

Las reformas generadas a través de la NGP también han tenido una serie de inconsistencias que deben ser reconocidas, por ejemplo, hacia los ochenta se evidenció la falta de información en la aplicación de este sistema así como una falta de previsión sobre los resultados a largo plazo.

La falta de planeación y construcción de escenarios por parte de las administraciones públicas puede ser una de las grandes críticas del modelo de NGP, en el sentido de no contar con una visión de prevención hacia resultados en la toma de decisiones de las reformas. “(...) es importante para el éxito de la reforma de la gerencia pública desarrollar una estrategia de manejo de riesgo

desde el comienzo del proceso de reforma y poner en marcha formas de monitorear y evaluar reformas” (Ormond y Loffer, 1999, p 15).

A modo de conclusión, se puede decir que las reformas sobre la NGP dependen en estricto sentido de las necesidades administrativas de cada país más allá de ser una tendencia global, por tanto, las administraciones pueden hacer uso de este modelo, o bien, mezclar (de acuerdo con sus metas) entre éste y un modelo más restringido.

El gran reto de esta investigación en particular es presentar información metodológicamente válida y comprobable en diversos contextos que concuerde y se soporte en los preceptos teóricos de la nueva gerencia pública, en aras de sentar un precedente que se pueda materializar en el llamado “coeficiente de profesionalización” útil para futuras investigaciones, encaminadas a mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas locales o entender los procesos causales dentro de las mismas a partir de los parámetros teóricos que ofrece la nueva gerencia pública.

1.5. LA TEORÍA DEL LIDERAZGO Y SU INFLUENCIA EN EL FUNCIONARIO PÚBLICO

Bajo los supuestos de la nueva gerencia pública, la rendición de cuentas frente a la sociedad se convierte en un elemento indispensable, pues sugiere una reconceptualización en las tareas del servidor público para convertirse en “líder”, “administrador” y “emisario del interés público”. En esta nueva revalorización el proceso de *accountability* debe buscar asegurar la capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias y necesidades de los ciudadanos” (Denhardt, J. y Denhardt R. 2007, s.n.).

En esta lógica vemos a los funcionarios públicos como aquellos individuos capaces de guiar las demandas de la ciudadanía para conseguir los resultados públicos esperados. Es decir, la NGP no diferencia entre aquellos líderes que surgen como resultado de la elección popular y aquellos que son parte de la

estructura burocrática-administrativa, ello en el sentido de que ambos son responsables de fijar la agenda que llevará a los diversos actores a lograr resultados de mayor beneficio para todos los involucrados.

En este sentido, los mismo autores Janet Denhardt y Robert Denhardt (2007) plantean que lo que se necesita en torno al liderazgo es un replanteamiento en su forma para que sea menos jerarquizada y evolucione a una liderazgo más participativo que busque soluciones en las asociaciones con los diversos actores de una forma más creativa. Se habla entonces de un “liderazgo compartido” donde converjan la visión del administrador, de los ciudadanos y de los grupos de interés, donde prevalezcan las habilidades de empatía, consideración, facilidad, negociación e intermediación para lograr resultados no sólo eficientes, sino también los correctos para el bien común, siempre asociado con valores humanos y universales como son la libertad, igualdad y justicia.

Se refuerza entonces la teoría del liderazgo dentro de la nueva gerencia pública porque es a partir de la toma de decisiones de los líderes lo que marca los procesos públicos que determinarán el rumbo y objetivos que se tengan planteos con antelación. A este respecto gran parte de las escuelas coinciden en que el liderazgo puede ser definido como un proceso natural de influencia que ocurre entre una persona –el líder- y sus seguidores para la consecución de resultados benéficos para todos, desde una perspectiva de convicción o interés personal. Asimismo, “coinciden en que este proceso de influencia puede ser explicado a partir de determinadas características y conductas del líder por percepciones y atribuciones por parte de los seguidores y por el contexto en el cual ocurre dicho proceso” (Antonakis, Cianciolo & Stenberg, 2004 en Lupano y Castro, 2003, p. 108).

Aunque existen diversas teorías sobre el liderazgo, éste es considerado como un atributo, una idea o representación, una construcción de un ideal basado en valores y objetivos encaminados al cambio, así como una característica necesaria para guiar a las organizaciones y recursos humanos (si se ve desde una

perspectiva más organizacional o institucional) hacia cierta meta; “por lo general existe la tendencia a considerar el liderazgo como un proceso diferenciado del gerenciamiento (*management*)” (Lupano y Castro, 2003, p.108).

Al respecto, los autores Lupano y Castro (2003) consideran una diferencia esencial entre líderes y gerentes, los primeros son guiados bajo ideales y valores, mientras que los segundos se someten a el cumplimiento de normas y obligaciones a través de criterios racionales. Hecho central dentro de nuestro estudio al basar nuestro marco teórico en función de la nueva gerencia pública, la cual se regla bajo normativas predispuestas. Sin embargo, dado que abordamos el caso particular de los municipios, donde la regla es que existe un Presidente Municipal que fue electo por la voluntad popular, significa que éste se convierte en un líder y no solamente en un gerente. De ahí la importancia de ahondar en las motivaciones personales de estos actores con la intención de compaginar ambas teorías igualmente importantes y relevantes para el objeto de nuestro estudio.

En este sentido, los mismos autores describen algunos enfoques para lograr entender el liderazgo a partir de diferentes perspectivas; el primero de ellos es el enfoque de rasgos (aunque establecen que este enfoque no ha tenido gran impacto, se pueden rescatar características que se observan en el líder, tales como “altos niveles de energía, tolerancia al estrés; integridad, madurez emocional y autoconfianza”) (Lupano y Castro, 2003, p.109).

El segundo es el enfoque conductual, por su nombre se puede deducir rápidamente que analiza las conductas de los líderes. La *Ohio State University* fue la pionera en realizar estudios al respecto, y consideró fundamentales dos aspectos (aunque independientes uno del otro): las tareas del líder dentro de la estructura y la relación de éste con sus seguidores.

Un tercer enfoque es el situacional, “se basa en la idea de que diferentes patrones de conductas pueden ser efectivos en diferentes situaciones pero que una misma conducta no es óptima para todas ellas” (Lupano y Castro, 2003, p. 110).

Las teorías a las que se refiere este enfoque son:

- Teoría de la contingencia por Fiedler (1967-1978).
- Teoría de las metas por Evans y House (1971).
- Teoría de sustitutos del liderazgo de Kerr y Jermier (1978).
- Teoría de la decisión normativa de Vroom y Yetton (1973).
- Teoría de los recursos cognitivos de Friedler y García (1987).
- Teoría de la interacción de Wofford (1982).

De aquí que el abordar nuestra base de estudio sobre las teorías situacionales nos llevan a entender a los municipios, los presidentes municipales y sus decisiones sobre la siguiente lógica:

Las teorías situacionales en conjunto presentan ciertas restricciones, en general son demasiado generales por lo que resulta difícil someterlas a pruebas empíricas rigurosas (Yukl & Van Fleet, 1992 en Lupano y Castro, 2003, p. 111).

Finalmente, el enfoque transformacional, el cual se basa en la idea del liderazgo carismático y la capacidad transformacional del líder con sus seguidores, éste toma en cuenta los rasgos y conductas del líder. En la teoría de House (1977) se toma en cuenta las actitudes y percepciones que sostienen los seguidores respecto de sus líderes, de donde, “algunos de los rasgos que destaca este enfoque como particulares de los líderes carismáticos son: tener convicciones sólidas, autoconfianza y presentar un fuerte anhelo de poder” (Lupano y Castro, 2003, p. 112).

Al respecto, cuando Burns (1978) habla de una teoría de liderazgo transformacional se refiere a los cambios que genera la influencia del líder en sus seguidores, pero al mismo tiempo la influencia de la respuesta de éstos hacia el líder. Además este autor establece un tipo de liderazgo transaccional donde “los seguidores son motivados por intereses personales en lugar de ser influenciados por sus líderes para trascender sus propias necesidades en pos del beneficio de la

organización (...) el liderazgo transaccional suele darse cuando los líderes premian o, por el contrario, intervienen negativamente (sancionan) en virtud de verificar si el rendimiento de los seguidores es acorde o no a lo esperado” (Lupano y Castro, 2003, p. 112).

El mismo autor apunta la necesidad de que el líder oriente a sus seguidores a trascender sus necesidades personales en los de la comunidad, dejando de lado la individualidad. En este sentido, la teoría transaccional queda descartada por la teoría transformacional, aunque cabe mencionar que no son del todo excluyentes una de la otra, a la vez de que el liderazgo transformacional es más amplio que el carismático. De esta manera, sólo considera el carisma como un elemento o característica del líder, así como la inspiración, estimulación intelectual y la consideración individualizada.

Por último, dentro de este enfoque aparece una clase de liderazgo denominado *laissez faire*, el cual es considerado ineficaz, ya que los seguidores ignoran al líder en la toma de decisiones. Es decir, si el liderazgo es por una parte persuasión o influencia en alguien, se puede afirmar que el líder tiene una capacidad de poder que se ejerce sobre otro. Es necesario retomar a Weber, en este sentido y con la idea de hacer énfasis en la característica del carisma al que también se refiere Burns como una característica primordial de todo líder, y sobre todo porque Weber hace referencia a un tipo ideal de dominación (también de tipo carismático).

Al respecto Weber (1944) establece que el poder es la “probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1944, p. 43). Es importante hacer una diferenciación entre poder, dominación y liderazgo. Por dominación se entiende en términos generales la obediencia de otros. Asimismo, Weber (1944) establece algunas formas legítimas de dominación, aunque la dominación esté estrictamente vinculada con la sumisión y no con el ejercicio del poder o el influjo sobre otros, es decir, con el liderazgo.

De esta manera Weber expone tres tipos de dominación legítima: el primero de ellos de tipo racional, éste suele ser una autoridad legal; el segundo de carácter tradicional, se refiere a una autoridad basada en costumbres y/o tradiciones y finalmente, el tercer tipo de carácter carismático, al que se le otorgan cualidades de autoridad como la confianza, (éste, al igual que el líder carismático es un tipo ideal). Por carisma, menciona el autor, se entiende la cualidad que pasa por extraordinaria, mágica o ejemplar, y puede además adquirir otros adjetivos tanto estéticos, éticos o de valores, y donde evidentemente los seguidores le brindan un valor o reconocimiento.

Por su parte, en estudios más contemporáneos de las teorías de liderazgo, surge una como las más recientes, llamada *E- Leadership*, la cual que retoma la innovación tecnológica donde la influencia depende directamente de los medios y sistemas de información y que “puede ayudar a los líderes a planear, decidir, diseminar y controlar diferentes tipos de información” (Lupano y Castro, 2003, p. 114).

Derivado de lo anterior, para el tema que nos interesa analizar en torno al liderazgo dentro de las instituciones públicas, sirve hacer la acotación de que en estricto sentido una autoridad no necesariamente es un líder, esto dado que la autoridad se le vincula con la sumisión y la dominación, mientras que el líder está relacionado con otro tipo de valores y anhelos. La autoridad entonces depende de la legitimidad en las sociedades, mientras que el liderazgo se entiende a partir del carisma (entre otras características), así, se puede hablar de autoridad sin liderazgo, pero no de un liderazgo sin autoridad (carisma), hechos que debemos tener presentes al abordar las entrevistas a profundidad con los alcaldes de los municipios que son nuestras unidades de análisis y que son vistos como líderes.

Se presenta entonces recapitular un análisis histórico desarrollado por Bonifacio (2001), donde subraya las etapas más relevantes que dieron origen al momento político-administrativo que vivimos actualmente, y cómo, en los últimos cincuenta años, ha venido evolucionando el sistema político mundial.

Partimos de la denominada “administración para el desarrollo” de la década de los sesenta y los setenta en América Latina que trajo consigo una serie de cambios en la administración pública, donde la burocracia se perfilaba hacia la promoción del desarrollo, empezando por la importancia del servicio civil encaminado hacia el eficientismo administrativo. Sin embargo, este proceso fue opacado por el interés de aquellas naciones donde predominaban sistemas autoritarios que dejaban a un lado las nociones democráticas y conceptualizaban la administración pública como un sistema rígido y cerrado, pero funcional, profesional, reglamentado y apartado de la vida política, un caso similar a la maquinaria utópica de la burocracia weberiana tradicional, sin el elemento tan fundamental de la democracia.

Para la década de los ochenta y los noventa, las reformas que se sucedieron en países de la región supusieron una transición en la que el funcionamiento de la administración pública dejaba de depender sólo del régimen político y pasaba a atender las directrices de las enormes estructuras económicas mundiales, dando paso al liberalismo económico. El objetivo era achicar al Estado mediante la reducción de empleados, restricción del gasto en personal, flexibilización laboral, privatización y tercerización de servicios (Bonifacio, 2001).

Fue en la última etapa cuando surgió el *new public management* como una opción que regresaba el control a los individuos como colectivo, que eliminaba del mapa a los líderes antidemocráticos y dejaba en un segundo plano los intereses económicos estructuralistas.

Este nuevo modelo suponía la institucionalización efectiva, el desarrollo de políticas públicas integrales, la necesidad de procesos de profesionalización y la apertura a una administración gerencial eficiente que satisficiera las demandas ciudadanas. Fue en este momento cuando, por un lado, se situó a los administradores públicos como agentes con posibilidad de influir en el interés público de acuerdo con sus características personales; pero, por el otro, reinaba un contexto de hastío y desencanto social hacía los representantes populares. De acuerdo con el autor, los nuevos funcionarios debían ahora tomar decisiones frente a un contexto social adverso, describiéndolo de la siguiente manera:

El conjunto de expectativas de la ciudadanía sobre el desempeño de la administración pública, más que un escenario de discernimiento sobre la funcionalidad del régimen de funcionarios para asegurar el interés público, constituye un insumo de lo crítico que debe ser considerado a la hora de definir políticas sobre el particular. Los estudios de opinión revelan a una sociedad hastiada de los privilegios consagrados por el oportunismo de gobernantes y funcionarios incluyendo salarios impúdicos, designaciones de favor, ineficiencias y derroche, maltrato y desconsideración, falta de transparencia y corrupción. Pero es necesario enfatizar que no puede construirse una función pública democrática y eficiente prescindiendo del papel de los representantes electos (Bonifacio, 2001, p. 87).

Esta crisis que sigue atravesando desde hace más de veinte años la administración pública en Latinoamérica nos lleva a considerar que en el nuevo orden político democrático el individuo asuma su tarea con un compromiso ético avocando sus funciones hacia el interés público (John Martin, 1997) y no únicamente como resultado de técnicas administrativas ni mucho menos de políticas improvisadas.

Desde este tenor, complementamos de forma particular con cuatro conceptos que deben ser parte de la actitud y aptitud que los individuos deben contemplar al integrarse al servicio público: 1) la vocación personal que los llevará a impulsar desde su encargo burocrático acciones que tengan como fin el beneficio de la sociedad en general; 2) la convicción de querer desempeñar correcta y sanamente la función pública acorde con el estado de derecho y la normatividad vigente; 3) la voluntad política vista como el proceso de hacer lo correcto sin que necesariamente sea lo popular, lo cual se logrará únicamente cuando la vocación de servicio y la convicción de apegarse a la legalidad estén alineados, y 4) la concientización que lleve al funcionario a reflexionar sobre su papel como autoridad municipal, y su rol y responsabilidad como ciudadano que aporte al bienestar colectivo desde lo local hasta lo nacional y lo global.

Buscamos entender ahora cómo funciona la toma de decisiones dentro de la administración pública local a partir de la perspectiva particular de los líderes que

con su visión y trabajo se han granjeado el apoyo de un gran número de seguidores que suponemos actúan de acuerdo con las directrices que él mismo ha establecido.

Es por esta última razón por la cual consideramos a estos personajes como parte esencial del nuevo liderazgo político de la nueva gerencia pública, teniendo claro que son parte fundamental de un proceso histórico que se remonta a la antigüedad clásica. De acuerdo con Natera (2001), las características de estos individuos “visionarios” han sido exploradas por grandes pensadores como Platón en *La República*, que describió las habilidades artísticas y profesionales del “filósofo-rey”; como Maquiavelo que se enfocó en las características del Príncipe que le permitirían mantener el poder, en su *obra del mismo nombre*; o como vimos en los estudiosos contemporáneos de Max Weber, quien hizo la clasificación de los tipos de liderazgo en función de las características individuales y el impacto que éstas provocan en la dirección del Estado. No obstante, lo más importante, como lo menciona Natera, es que: “En cualquier caso, la Ciencia Política es consciente de que la capacidad de influencia de los líderes depende tanto de los mismos hombres como de su relación con el entorno” (Natera, 2001, p. 188).

Coincide Hernando Suárez (2003) sobre la misma lógica al entender el liderazgo político como un proceso colectivo donde un jefe o conductor con prestigio intelectual y humano, y reconocida capacidad de mando y ejecución asume un proyecto histórico con su entorno que sea capaz de generar seguidores organizados democráticamente y comprometidos con su causa para el ejercicio del poder. Esta persona conocida como el líder debe encabezar el proceso político que impulse el desarrollo con estrictos valores de honestidad y con un agudo sentido crítico para la toma de decisiones.

Natera complementa el concepto de liderazgo político tomando como base dos esferas; la primera, como lo habíamos dicho, centrada en el hecho de ganar su legitimidad en el desarrollo de un proceso colectivo entre el líder y los seguidores. La segunda, de forma intrínseca en función de cuatro elementos individuales: 1) encabezar un impulso político que busque diagnosticar y generar opciones de

solución con los apoyos necesarios para enfrentar los retos propios de su contexto; 2) construir un proceso de comunicación política que logre persuadir a competidores y opinión pública general; 3) agregar demandas e intereses colectivos que se convertirán en la agenda de gobierno, y 4) legitimar su liderazgo para que sea visto como un símbolo que represente las identidades colectivas.

Finalmente, el mismo autor sugiere tres competencias políticas o habilidades del líder para lograr sus objetivos: la primera se refiere a las técnicas que empleará mediante métodos, instrumentos y procedimientos; la segunda son las capacidades cognitivas que le permitan conceptualizar los problemas, y tercero, las habilidades interpersonales que le lleven a compaginar, entender y relacionarse con los otros; mismas que irán siempre acompañadas por la ambición política de permanencia en el mando que le permita seguir tomando decisiones.

En el caso particular de los casos de estudio, cuando nos referimos al nivel de profesionalización con que cuenta una determinada burocracia local, hablamos de la integración de un cúmulo de individuos con características diversas y con una pluralidad de intereses, que provienen de contextos muy particulares y que, finalmente, abonan su conocimiento, trabajo y experiencia a este conjunto público a partir de su propia perspectiva, voluntad y vocación. Es precisamente esta realidad la que nos lleva a plantear preguntas como: ¿En qué medida y bajo qué circunstancias el perfil de cada uno de los servidores públicos suma al colectivo? ¿De qué manera el trabajo agregado tiene impacto en los asuntos de la administración pública? ¿Qué papel desempeña el líder sobre la actuación del colectivo? ¿Cuáles son los retos de la nueva gerencia pública a partir del rol de los funcionarios? ¿Cómo se construye identidad en el servicio público para que se trabaje sobre fines comunes? ¿Cómo conectamos los intereses particulares?

A lo largo del análisis de la información recabada iremos dando respuestas que clarifiquen estos cuestionamientos. Por ende, lo relevante es ir desagregando el papel que desempeñan los individuos que conforman la administración pública y el rol particular y fundamental que juega el líder frente a este colectivo.

CAPÍTULO 2. ENTRE LO CUANTITATIVO Y LO CUALITATIVO: UN MÉTODO MIXTO PARA ADENTRARNOS AL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS CASOS DE ESTUDIO

La interdisciplinariedad supone la ampliación de la perspectiva y análisis de un tema en particular sobre el que se tiene interés o necesidad de estudiar, esto permite trascender con un enfoque mucho más integral respecto a la alternativa de abordarlo únicamente con base en un sólo método de investigación (cualitativo o cuantitativo). Adicionalmente, la interdisciplinariedad permite el cruce de información y perspectivas variadas, que a partir del enfoque que se le dé por el autor no sea excluyente, sino por el contrario complementario, ya que el objetivo es que las herramientas teórico-metodológicas que se utilizan permitan ampliar el conocimiento (Arias, 2009).

Algunos autores como Follari y Pozzoli sostienen que “lo transdisciplinar no niega lo disciplinar, sino que existe una relación de armonía entre ambos niveles” (Follari y Pozzoli en Arias, 2009, p. 121). El paradigma de la disciplinariedad sobre la interdisciplinariedad se manifiesta a través de la pregunta sobre si una u otra es correcta, o cuál de las dos es la forma más válida para construir conocimiento y/o ciencia. Por el contrario, el trabajo que se realiza a través de la disciplinariedad permite la especialización sobre cierto tema, aunque ésta no la hace excluyente de la multi, trans o interdisciplinariedad y, éstas a su vez, no superan a la primera, sino más bien llegan a complementarla (incluso puede ser de forma opuesta) y, en ocasiones, a hacerla mucho más específica.

Vemos así cómo cada vez más en el sistema de la ciencia se desarrollan trabajos con enfoques multi, trans e interdisciplinarios, de tal manera que estos permiten que la construcción de un tema se aleje de lo reduccionista y permita una amplitud en el desarrollo del mismo, de donde algunos científicos afirman que:

La transdisciplinariedad es complementaria al enfoque disciplinario; hace emerger de la confrontación de las disciplinas nuevos datos que las

articulan entre sí, y nos ofrece una nueva visión de la naturaleza y de la realidad. La transdisciplinariedad no busca el dominio de muchas disciplinas, sino la apertura de todas las disciplinas a aquellos que las atraviesan y las trascienden (Arias, 2009, p. 122).

En el campo de las ciencias sociales, se puede observar uno más de los beneficios que tienen los estudios transdisciplinarios, los cuales se complementan de otras ciencias para objetivizarse, o bien, para sustentar el aspecto teórico con el empirismo, logrando ser abordadas a partir de múltiples dimensiones (Arias, 2009)

Peñuela Velázquez propone al respecto algunas tipologías de estudios transdisciplinario que, de acuerdo al grado de interacción entre las ciencias, pueden ser útiles para ciertos estudios compartiendo, metodologías, técnicas, conceptualización y pragmatismo. Se refiere a éstas de la siguiente manera:

- Interdisciplinariedad lineal tipo 1: alude a diferentes disciplinas que complementan con características propias la comprensión de un problema.
- Interdisciplinariedad lineal tipo 2: utiliza como apoyo algún elemento de otra disciplina sin rebasar los límites entre la disciplina 1 y la disciplina 2.
- Interdisciplinariedad dialéctica: afecta a las disciplinas de las que se apoya.
- Nivel dialéctico fractal simple: surge una nueva disciplina como resultado de la interacción entre otras disciplinas (sinergia y recursividad).
- Nivel dialéctico fractal complejo: altos niveles de conceptualización, con niveles fraccionarios donde la dimensión práctica sólo puede ser aprehendida a partir de la interpretación en varios niveles de realidad y de esquemas cognitivos constructivos (no lineales, multicausales y azarosos. (Peñuela Velázquez, citada en Arias, 2009, p. 123).

Si bien la triangulación de las ciencias rompe con el paradigma de las mismas (al que Khun se refería), no es posible desarrollar conocimiento o ciencia si ésta no se desarrolla de una manera pragmática, es decir, no sólo es necesario hablar de la multi, trans e interdisciplinariedad, si no se manifiesta a través de la

construcción de la colaboración entre ciencias, sea cual fuere la tipología que le convenga a cierto estudio.

La triangulación de las disciplinas y las ciencias permite construir trabajos de investigación mucho más fuertes, amplios, objetivos e integrales si se accede que a éstos aporten otro tipo de ciencias. Para el caso de las ciencias sociales, por ejemplo, es posible hacer uso de las ciencias naturales, físicas y matemáticas, que contribuyen en el carácter empírico de las primeras. Asimismo, la triangulación de las ciencias permite el contraste de métodos y técnicas entre unas y otras, con la finalidad de recuperar aquellos elementos que mejor sirvan para construir respuestas a los problemas que se deseen plantear dentro de una investigación y así brindarle una mayor fiabilidad y validez (Arias, 2009).

Campbell y Fiske, coincidieron en que “los enfoques pluri-metodológicos muestran que las medidas de un mismo concepto con distintos métodos (validación convergente) ofrecen una mayor fiabilidad y validez que las medidas de distintos conceptos con un solo método (validación discriminante) (Arias, 2009, p. 125). La triangulación y/o colaboración entre ciencias es mucho más amplia incluso en su propia definición, a saber, esta colaboración incluye la posibilidad de realizar ciencias no sólo entre disciplinas, sino también entre científicos, datos, teorías, técnicas y metodologías entre otros, como afirma Begley (1996) (citado en Arias, 2009).

Cabe resaltar una cualidad más respecto a los estudios triangulados, y esa es la capacidad de contraste que existe entre las teorías y la disparidad con la realidad, esto no quiere decir que mientras la teoría afirma algo la disciplina de la que se apoyó lo niegue, por el contrario, ésta puede ratificar lo que se dice o escribe desde la teoría, aunque si no fuera así, también es un logro y un beneficio que sólo se puede obtener a partir de este tipo de estudios cruzados.

(...) la triangulación con frecuencia es propuesta como un medio de asegurar la validez de los datos, pero esta pretensión a menudo se basa en supuestos no fundamentados respecto del status de criterio de un método en relación

con otros; la medida en que la triangulación refuerza la validez, probablemente sea mayor con respecto a la validez del contenido (es decir, el alcance o ámbito de los hallazgos), que respecto a la validez relacionada con el criterio (es decir, la precisión de los hallazgos) (Sim y Sharp citado en Arias, 2009, p. 128).

Es importante mencionar, que no siempre es posible hacer uso de la triangulación de métodos y ciencias, sin embargo, cuando se ha hecho un análisis profundo y ésta técnica conviene al resolver un problema teórico, es posible que sea la mejor opción para construir una investigación mucho más amplia e integral.

De acuerdo con Rodríguez Ruiz “la triangulación, como estrategia de investigación en ciencias sociales, es algo más que un proceso de validación convergente. Supone un *continuum* que recoge una visión holística del objeto de estudio (...) no está orientada meramente a la validación, sino que persigue un ensanchamiento de los límites de la comprensión de la realidad estudiada.” (Rodríguez Ruiz en Arias, 2009, p. 129). No sólo “valida” sino que también “da una visión de totalidad, una visión integral del fenómeno” (Rodríguez Ruiz en Arias, 2009, p. 129).

Uno de los grandes logros que han tenido los estudios triangulados es la ruptura del paradigma entre las técnicas cuantitativas y las cualitativas, éstas (que no son excluyentes unas de otras) refuerzan el potencial de este tipo de estudios eliminando la idea de los estudios superespecializados y restringidos, siendo enfoques dialécticos y no discrepantes (Arias, 2009).

De esta manera, la utilización de un modelo econométrico como uno de las herramientas utilizadas para el desarrollo de la presente investigación, se sustenta en buena medida en la influencia de los planteamientos que desde el estudio de la *policy sciences* hizo Lasswell sobre la importancia del método científico, entendido éste como el método cuantitativo capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social.

El modelo propuesto nos permite entonces establecer correlaciones causales entre acciones (profesionalización) y consecuencias (eficiencia administrativa), es decir, contribuye a la generación de conocimiento empíricamente comprobable y, con ello, conocer hasta dónde se cumplen los preceptos que establece la nueva gerencia pública.

Asimismo, en el marco de las ciencias de políticas también se optó porque en la definición del modelo se incluyan como variables explicativas la experiencia del servidor público y su nivel académico. Lo anterior basado en la aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes del conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio y en la necesidad de plantearse el problema de las cualidades académicas aceptables de los políticos (funcionarios) de primer nivel (Yehezkel, 1970).

La contribución se da entonces desde el estudio de la administración pública, a partir de los elementos de la NGP y de la economía, concretamente con el uso de la econometría para ayudarnos a modelar la realidad administrativa a partir de mediciones concretas sobre el perfil, el actuar y la productividad de los servidores públicos. De igual manera, en el estudio que se desarrolla en esta tesis doctoral no se pierde de vista la importancia de conocer el entorno socioeconómico, histórico, político y cultural, como un análisis holístico que presenta la problemática de la ineficiencia administrativa en municipios pertenecientes a la ZMVT.

No obstante, estamos conscientes de que el uso intensivo de la modelación matemática no asegura la solución de los problemas, lo cual pudiera resultar inoperante o mantenerse muy aislado de la realidad social, sobre todo cuando nuestro objeto de estudio son los funcionarios y las administraciones públicas municipales, objetivos de estudio tan heterogéneos desde su formación, vicios, problemática, cobertura de servicios, recursos disponibles, por citar algunos ejemplos de la diversidad a la que nos referimos.

De aquí la importancia de aportar al estudio herramientas de carácter cualitativo con la implementación de una estrategia que complemente los resultados estadísticos que aparezcan como significativos y, al mismo tiempo, poder generar información integral que pueda servir como parámetro para proponer opciones o alternativas de política pública apegadas al marco jurídico actual, económicamente racionales, y con viabilidad política y administrativa (Aguilar, 2007). Se pretende entonces un enfoque menos pretencioso que sintonice estrechamente con las realidades políticas y se vinculen menos a intereses académicos y utópicos (Scott y Shore, citado en Garson 1986).

En la búsqueda de un equilibrio en el uso de métodos cualitativos y cuantitativos que nos lleven a acercarnos a la realidad de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, se ha desarrollado en la presente investigación un apartado dedicado a la presentación de las opiniones derivadas de las entrevistas a profundidad y el análisis de estadística descriptiva de la encuesta a funcionarios, complementado todo por los hallazgos en los registros administrativos.

Si bien, los métodos cuantitativos nos dan un panorama general de la situación de la estructura orgánica de los municipios de Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Toluca y además nos muestran la percepción de los actores más relevantes, incluidos los presidentes municipales y funcionarios de primer nivel de la administración 2013-2015. De aquí que reconocemos el hecho de que *una explicación descriptiva no puede, lógicamente, fundar una prescripción teórica* (Salazar, 2007). Por ello, es necesario sumar a este esfuerzo metodológico el uso de métodos cuantitativos que nos permitan conocer las variables determinantes de la eficiencia y eficacia administrativa.

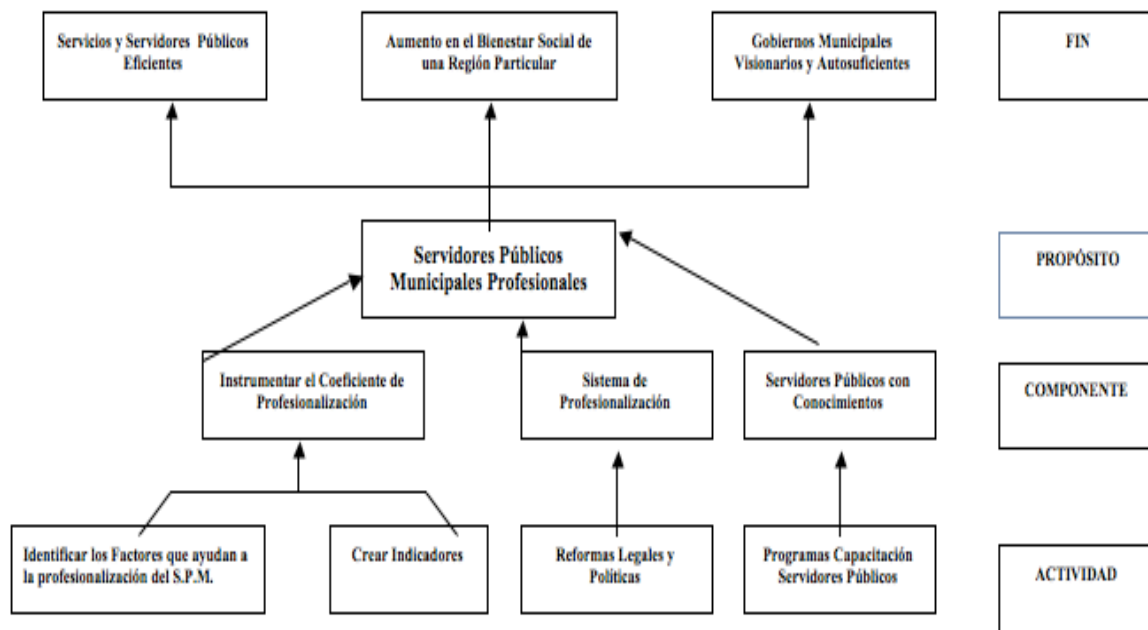
Como se ha visto en la NGP la interacción de los actores involucrados en la toma de decisiones públicas es una parte fundamental para lograr resultados exitosos sobre procesos sistematizados y acciones encaminadas a las metas, fines y objetivos claramente definidos, que en su conjunto coadyuvarán a lograr la eficiencia administrativa. De aquí, como mencionan los autores Vilchis, Gaytan,

Guadarrama y Patiño (2007) la administración, planeación estratégica y la alta gerencia pública representan el instrumento idóneo para alcanzar los propósitos trazados, donde la evaluación permanente es el elemento clave que dará rumbo a las acciones públicas que se vayan emprendiendo.

Finalmente, conocer a profundidad los resultados nos ayudará al análisis de factibilidad relacionado con las políticas públicas, donde coincidimos con Aguilar (1997) que “es racionalmente injustificable e indefendible, elegir opciones de asignación de recursos, que sean comparativamente menos eficaces para alcanzar los resultados colectivos esperados (...) debido a razones de previsible derrota electoral, afectación de alianzas o favorecimiento de enemigos [y así], se descarten políticas que alcanzarían mejores resultados (...) en la atención de algún asunto público” (Aguilar, 1997, s.n.).

De lo anterior cabe tomar en consideración las directrices de la Metodología del Marco Lógico presentada por Ortigón, Pacheco y Prieto (2005) como herramienta de acompañamiento durante el proceso ordenamiento, conducción, orientación diseño, evaluación y ejecución de las acciones que en conjunto construyan la planeación estratégica en torno a las relaciones causales supuestas en esta investigación. En la figura 2.1. se presenta la estructura del modelo base de acuerdo con los conceptos utilizados para el estudio:

Figura 2.1. Modelo Base de la MML



Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

De aquí que para construir el diagrama de la MML anterior se plantearan interrogantes en busca de construir conceptos, en el sentido de:

FIN: ¿Por qué es importante como problema social? El fin es una descripción de la solución a problemas sociales. El fin representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico de políticas, ello no implica que la solución propuesta por sí misma será suficiente para resolver el problema.

PROPÓSITO: ¿Por qué la propuesta es necesaria para los beneficiarios? El propósito es el efecto directo o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará la investigación. Se requiere un único propósito, que exista claridad.

COMPONENTES: ¿Qué entregará la investigación? Los componentes son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la investigación. Todos estos elementos son necesarios para el éxito del propósito.

ACTIVIDADES: ¿Qué se hará? Las actividades son aquellas necesarias para producir o lograr componentes. Es la materia prima, el punto de partida de la investigación.

De esta manera, una vez definido esquemáticamente la MML, se pretende en lo particular demostrar mediante un modelo econométrico de regresión lineal múltiple que a mayor grado de profesionalización de los servidores públicos municipales, es decir, mayor grado de educación formal, mayor número de cursos de especialización acordes al puesto y más años de experiencia laboral con cargos relevantes, serán elementos condicionantes para el desempeño positivo de las tareas administrativas que el funcionario evaluado realice, hecho que mejorará el resultado de la eficiencia y eficacia administrativa del ayuntamiento en cuestión.

Asimismo, para responder a preguntas particulares se asumieron una serie de hipótesis que metodológicamente se van aceptando o rechazando con base en la evidencia empírica que se ha obteniendo en este estudio:

- Existe una correlación negativa entre la tasa de rotación de personal y los indicadores de capacidad institucional en los municipios estudiados.
- El incremento en el presupuesto anual municipal impacta positivamente en los indicadores de eficiencia administrativa.
- La alternancia política en repetidas elecciones lleva a resultados más eficientes para el trabajo administrativo de los gobiernos.
- El aumento de los años de estudio de educación formal, de los años de experiencia en el sector público y mayores esfuerzos de acciones de capacitación impactan de forma positiva en los indicadores de eficiencia administrativa municipal.
- Mejores niveles salariales tienen impacto positivo en los indicadores de eficiencia administrativa municipal.
- La tasa sobre vocación para el servicio público municipal impacta positivamente en los indicadores de eficiencia administrativa municipal.

- A mayor certeza de expectativa laboral se tendrá un crecimiento en los indicadores de eficiencia administrativa municipal.
- Un aumento en la tasa de politización de los funcionarios tendrá un impacto positivo en los indicadores de eficiencia administrativa municipal

Finalmente, se presenta un panorama general de los retos que enfrentan las administraciones municipales, el cual se complementa con una investigación documental para cada estudio de caso que nos permite comprender el fenómeno y la importancia de la profesionalización municipal dentro de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, Estado de México, México, durante la gestión 2013-2015.

2.1. LOS ESTUDIOS DE CASO

Como se había delimitado previamente, las unidades de análisis fueron seleccionadas de entre los municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, que como se dijo son²¹: 1) Almoloya de Juárez; 2) Calimaya; 3) Chapultepec; 4) Lerma; 5) Metepec; 6) Mexicaltzingo; 7) Ocoyoacac; 8) Oztolotepec; 9) Rayón; 10) San Antonio la Isla; 11) San Mateo Atenco; 12) Temoaya²²; 13) Toluca; 14) Xonacatlán; y 15) Zinacantepec; de donde se desprenden como particulares estudios de caso los municipios de Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Toluca, ello sobre argumentos sobre elementos que les permiten ser representativos de toda la región.

En este sentido, se tomaron en consideración factores como el tamaño poblacional, la alternancia política, la distancia con la capital mexiquense y con la capital nacional, el grado de urbanización, el desarrollo económico, la infraestructura educativa, entre muchos otros elementos. Asimismo, fue

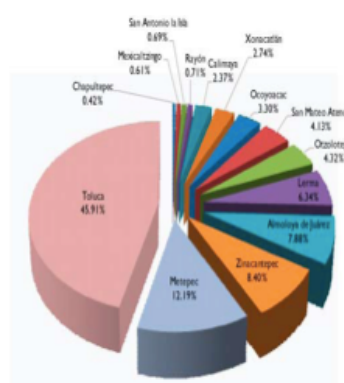
²¹ Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, publicado con la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas

²² Derivado de los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010 y con base en criterios estadísticos y geográficos, el INEGI clasificó al municipio de Temoaya como un municipio exterior de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825003884&pf=Pro&ef=&f=2&cl=0&tg=233&pg=0&ct=101010101>

fundamental tomar decisiones con base en la disponibilidad con que se podía obtener la información para este estudio, toda vez de que desde el principio se consideró levantar encuestas a cerca del 100% de los servidores públicos desde el Presidente Municipal hasta auxiliares administrativos de las diversas áreas del ayuntamiento. Además para darle sustento a los datos se aplicaron entrevistas a profundidad a los presidentes municipales y tesoreros de los tres municipios estudiados, lo cual fue complementado con bases de datos de instituciones públicas del ámbito estatal y federal.

Cuadro 2.1. Población ZMVT / Figura 2.2. Población ZMVT

ZMVT (14 Mpios.)	2000	2005	2009
ZMVT (14 Mpios.)	1,471,146	1,633,052	1,775,337
Almoloya de Juárez	110,591	126,163	139,821
Calimaya	35,196	38,770	42,050
Chapultepec	5,735	6,581	7,420
Lerma	99,870	105,578	112,596
Metepec	194,463	206,005	216,406
Mexicaltzingo	9,225	10,161	10,858
Ocoyoacac	49,643	54,224	58,636
Otzolotepec	57,583	67,611	76,676
Rayón	9,024	10,953	12,564
San Antonio la Isla	10,321	11,313	12,268
San Mateo Atenco	59,647	66,740	73,274
Toluca	666,596	747,512	815,068
Xonacatlán	41,402	45,274	48,625
Zinacantepec	121,850	136,167	149,075



Fuente: COESPO, con base en INEGI 2000-2005 y CONAPO 2009.

A partir del análisis anterior, *grosso modo* podemos observar la importancia intrínseca de los municipios seleccionados. Toluca al ser la corona regional de la ZMVT y al mismo tiempo la capital mexiquense, gobernada en diversas etapas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Acción Nacional; asimismo es el municipio más poblado de la región y el más urbanizado. Por su parte, Almoloya de Juárez ocupa el primer lugar referente a su extensión territorial y el cuarto lugar en tamaño poblacional de la región; a diferencia de Toluca, éste es un municipio mixto en su composición regional y socioeconómica, donde cerca del 50% de su población habita en localidades de alta y muy alta marginación. Aunado a ello, Almoloya de Juárez es un municipio que conceptualmente se considera sin alternancia política.

Por último, San Mateo Atenco ocupa el octavo lugar de la región en tamaño poblacional, posicionándose como un municipio mayoritariamente urbano y económicamente de alta competitividad dentro del contexto de desarrollo económico nacional y con estándares propicios para la competencia global, factor que se explica por la alta producción de calzado como su actividad económica principal. Geográficamente San Mateo Atenco se localiza a treinta minutos de la ciudad de México y durante las últimas dos décadas ha tenido alternancia política continua cada tres años.

De acuerdo con los organismos internacionales destinados al estudio y promoción de programas y políticas a favor de la ciudadanía y de la mejora en la calidad de vida de las personas, la administración pública tiene un peso de suma importancia para lograr efectos positivos en este sentido.

Resulta interesante y digno de estudiar las características que poseen algunos de los municipios de la ZMVT. En este sentido, dado el avance o el atraso que presentan en la creación de políticas y programas innovadores para la mejora de las condiciones en la prestación de servicios, así como la satisfacción de los usuarios que acuden a éstos.

El municipio de Toluca, por ejemplo, como dijimos, caracterizado por ser la capital del Estado, posee un valor agregado al haberse propuesto dentro de las metas de la administración 2013-2015 como un municipio que promovía la educación ciudadana, luego entonces, el resto de los municipios deberían equipararse a esta meta general y de las que ella se desprenden.

Vemos entonces como los municipios de San Mateo Atenco y Almoloya de Juárez cuentan con características geográficas especiales, como la cercanía a la capital, ser puntos de intercambio comercial, así como el índice de marginación (para el caso específico de Almoloya). No obstante, dentro de las preocupaciones plasmadas en los planes de gobierno difieren, aunque también recuperan algunos planes e incluso trabajan de forma intermunicipal con la capital.

San Mateo Atenco por sus condiciones geográficas como zona limítrofe del corredor industrial entre la ciudad de México y Toluca está dedicado en un 80% a la actividad económica según datos del propio municipio²³. Almoloya de Juárez, en particular tiene otras características que lo convierte en un municipio interesante de análisis dada la población que habita en una gran extensión territorial con condiciones marginales.

Estos tres municipios presentan condiciones geográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas aunque desiguales no excluyentes. En principio cada uno de estos municipios fueron seleccionados del resto de los que pertenecen a la ZMVT por contar con características especiales como las antes mencionadas, pero sobre todo por el trabajo de forma intermunicipal y de cooperación que han desarrollado entre sí.

La importancia de la intermunicipalidad recae en las sugerencias que la ONU ha realizado a los países miembros para la cooperación y promoción de gobiernos de calidad, el tema de la administración pública de calidad no sólo se ha convertido en un discurso y preocupación local, las agencias y organismos internacionales preocupados por el desarrollo han puesto énfasis en el impulso de gobiernos cada vez más eficientes estableciendo objetivos a niveles internacionales como locales.

A saber, dentro de los Objetivos del Milenio se contempla la colaboración del sector público y las instituciones públicas, la Asamblea General de la ONU, sugirió a los países miembros poner atención en la ejecución de los gobiernos a fin de fomentar las condiciones necesarias para un desarrollo más equitativo y justo, así lo muestra el pronunciamiento siguiente:

Es necesario que la administración pública cambie y fortalezca los valores, las actitudes y la capacidad de diálogo con los ciudadanos (...) es necesario seguir fortaleciendo las asociaciones exigiendo una rendición de cuentas y una transparencia mayores, lo que ayudará a recuperar la confianza y el apoyo del público para las políticas y las actividades de los gobiernos (ECOSOC, 2004 p. 3)

²³ Véase página de internet oficial del municipio

De aquí que el papel de la Administración Pública sea de suma importancia en tanto que sin estructuras institucionales fuertes es casi imposible obtener metas de desarrollo, a su vez, la cooperación entre las órdenes de gobierno, y de manera local entre administraciones y municipios es necesaria como estrategia de calidad. Las innovaciones realizadas en las administraciones de los municipios antes mencionadas comparten estrategias como la transparencia, rendición de cuentas, cooperación en seguridad y de desarrollo humano, entre otras.

La cercanía entre los tres municipios permite la cooperación intermunicipal, acción que no sólo promueve la participación de los vecinos de los municipios, sino que además fortalece los lazos institucionales, y establece parámetros de comparación para la mejora en la calidad de los servicios.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la ONU, a través del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) y los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio afirman e invitan a los países a fortalecer instituciones eficaces, responsables e inclusivas.

Así, la nueva Agenda del 2030 reconoce que las sociedades pacíficas, justas e inclusivas están construidas con base el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), el estado de derecho efectivo y la buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes, eficaces y responsables (DAES, 2016).

Aunque se trata de recomendaciones que estos organismos realizan a las naciones, algunas administraciones como el caso de Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco han recuperado estos objetivos para sí. Es necesario resaltar al respecto el trabajo realizado por estos municipios en los rubros de cooperación intermunicipal en educación, promoción de la seguridad y prevención del delito, fomento al deporte, cultura y la firma de convenios de colaboración entre sus gobernantes.

De este modo, se fortalecen las capacidades institucionales y de recursos humanos (tanto de quienes reciben los servicios como de los propios servidores públicos) de los gobiernos para el logro de los objetivos de desarrollo tanto nacionales como locales y globales.

Asimismo, como afirma Rodríguez (2012) en su documento

“Guía para la construcción de indicadores de gestión”: “Es de vital importancia entender que en el contexto actual los ciudadanos, usuarios o beneficiarios son conscientes de su papel frente al desarrollo gubernamental nacional y regional, por lo que con mayor exigencia evalúan la cantidad, oportunidad y calidad de los bienes y/o servicios que reciben, por lo que se constituyen en una fuente de información clave para la mejora de los mismos” (DAFP, 2012, p. 3).

Con base en estos criterios es que fueron seleccionados estos tres municipios al poseer características en las que los órdenes de gobierno deben poner sus esfuerzos para gestar un desarrollo y mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. Además es posible observar la relación de características propias de sus administraciones para construir indicadores que midan la profesionalización en los servicios que prestan estos municipios, y establecer indicadores o mecanismos de medición de los resultados generales de cada municipio con base en los objetivos anteriores.

La relevancia de los datos anteriores en el entorno sociodemográfico, económico, social, político, educativo, entre otros factores constituyeron las razones que llevaron a insertarlos como unidades representativas para el análisis dentro de nuestro objeto de estudio.

Sirva entonces el siguiente apartado para presentar una visión a profundidad sobre cada uno de los municipios estudiados. Ello de acuerdo con lo que hemos venido planteando, que es en el orden de gobierno municipal, donde se lleva a cabo la innovación de acciones gubernamentales y de políticas públicas que buscan mitigar las deficiencias en la calidad de vida de la ciudadanía, ello bajo

procesos de negociaciones internas, producto muchas veces de razones o intereses políticos.

Estos hechos en conjunto llevan a que se debatan decisiones que vacilan entre las necesidades reales de una comunidad y demandas particulares de intereses grupales; de aquí la importancia intrínseca de ubicarnos y describir cada contexto particular de acuerdo con su demografía, su división política, su geografía, su infraestructura, sus servicios públicos, su estructura administrativa, entre muchos otros aspectos internos y externos igualmente relevantes para conocer a fondo a nuestros casos de estudio.

2.1.1 TOLUCA: “MUNICIPIO EDUCADOR”

La ciudad de Toluca se encuentra dividida geopolíticamente en 24 delegaciones y 32 subdelegaciones, mismas que limitan al norte con Almoloya de Juárez, Temoaya y Oztolotepec; al este con Xonacatlán, Lerma y San Mateo Atenco; al oeste con Zinacantepec y nuevamente Almoloya de Juárez. Su superficie territorial es de 420.14 km² que albergan a 819,561 habitantes²⁴. Toluca ocupa una posición geográfica privilegiada al ser el centro donde convergen los centros económicos, sociales, culturales, educativos y políticos del Estado de México y, al mismo tiempo, ser la ciudad capital del país más cercana a la ciudad de México con 66 kilómetros de distancia entre sus centros históricos.

A pesar de las grandes ventajas de las que goza el municipio de Toluca, también es conocido que un número importante de sus comunidades se encuentran relegadas al bajo desarrollo con parámetros preocupantes de alta marginación; de donde vemos que menos del 50% de la población viven en zonas urbanizadas como son las comunidades, colonias y delegaciones de Santa Ana Tlapaltitlán, San Lorenzo Tepaltitlán, Santiago Miltepec, Santa Cruz Atzacapotzaltongo, San Mateo Oxtotitlán, San Buenaventura y Capultitlán, zonas donde se ubican además gran parte de los fraccionamientos y conjuntos habitacionales que económicamente se clasifican entre clase media y media alta.

²⁴ INEGI.

Políticamente Toluca, al igual que la gran mayoría de los municipios del país hasta antes del año 2000, fue gobernado por alcaldes provenientes del Partido Revolucionario Institucional, fecha en que una ola política propiciada por el Partido Acción Nacional logró ganar en las urnas la presidencia de la república con Vicente Fox Quezada al frente y, junto con él, la victoria de una serie de bastiones políticos priístas como fue el caso de este municipio. Fue así como este municipio estuvo gobernado por alcaldes panistas durante nueve años consecutivos, siendo Juan Carlos Núñez Armas en 2000-2003, Armando Enríquez Flores en 2003-2006 y Juan Rodolfo Sánchez Gómez en 2006-2009; para más tarde regresar a gobiernos de colación PRI, PVEM, PANAL presididos por María Elena Barrera Tapia entre 2009-2012, Martha Hilda González Calderón de 2013-2015 y Fernando Zamora Morales para 2016-2018.

El ayuntamiento de Toluca, para nuestro periodo de interés 2013-2015, contaba con una estructura organizacional o administración pública municipal compuesta por servidores públicos con responsabilidades definidas puntualmente dentro de los manuales de organización y los marcos normativos con la intención de trabajar de manera coordinada con otras instancias públicas de los gobiernos estatal y federal, con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 115. Sobre este tenor en el año 2013 se presentó el Plan de Desarrollo Municipal como la plataforma que fijó las metas y acciones que se irían realizado a lo largo de tres años de gestión para dar cumplimiento a las demandas ciudadanas.

El Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 enarbolaba entre sus apartados más relevantes una análisis sobre el marco legal vigente, sentando las bases de la planeación estratégica y el objetivo general de la administración, así mismo delineaba la relación que guardaría el gobierno del municipio de Toluca frente al gobierno del Estado de México y el gobierno Federal. Fijando con ello los parámetros de coordinación para coadyuvar en el fortalecimiento institucional y social, siempre en un ambiente de respeto de las facultades y autonomía municipal.

En el mismo documento se plasmó un apartado de diagnóstico territorial, físico y demográfico, para el desarrollo de los temas claves para el crecimiento: combate a la pobreza, educación, cultura física y deporte, salud y asistencia social, integración familiar, cultura y vivienda; todo lo anterior en busca de procurar el desarrollo integral de niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, población indígena y población con discapacidad.

En otro apartado, este documento presentaba las directrices para convertirse en un “Municipio Progresista” donde se sentaban las bases referentes a la estructura y ocupación de la superficie municipal, actividades económicas, empleo, status de los servicios básicos, infraestructura de comunicaciones y transportes, asentamientos urbanos, imagen urbana y espacios públicos, turismo y artesanías, conservación del medio ambiente, asuntos metropolitanos, seguridad pública, derechos humanos, protección civil, entre otros apartados. Finalmente, el PDM desarrollaba “El eje transversal para una gestión gubernamental distinta”, apartado que de acuerdo con las autoridades municipales fue el distintivo esencial del éxito administrativo del gobierno 2013-2015.

Por otra parte, como se había mencionado, la licenciada Martha Hilda González Calderón fue electa presidenta municipal constitucional para el periodo estudiado, sin embargo, pidió una licencia definitiva al cargo para participar en el proceso electoral de 2015 como candidata a diputada federal, práctica muy común entre la clase política nacional, tema ha sido debate entre los analistas políticos. Este hecho llevó a que en calidad de Presidente Municipal interino quedará el maestro Braulio Antonio Álvarez Jasso, funcionario que fungía previamente como secretario del H. Ayuntamiento.

Todo lo anterior en conjunto nos lleva a la necesidad de interpretar por qué el municipio de Toluca es de gran preeminencia política en el ámbito nacional, convirtiéndose así en un caso *sui generis* para el análisis del servicio público, situación que se da por diversas razones. En primer lugar, cuenta con una gran

infraestructura educativa, misma que históricamente la convirtió en una ciudad pionera para el desarrollo nacional de centros de alta enseñanza.

Dato que se sustenta y se remonta hasta 1872 cuando se fundó la Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, como ala fundamental del Instituto Científico y Literario del Estado de México, convirtiéndose en una de las primeras instituciones de formación de docentes en el país y el eje pionero del normalismo mexiquense con don Jesús Fuentes y Muñiz al frente (Civera, 1999).

El desarrollo de la enseñanza se fue fortaleciendo durante las siguientes décadas, donde los vaivenes políticos y revolucionarios dejaron sumido al país en hondos estancamientos, sin embargo, este factor no afectó considerablemente a esta región²⁵. Este hecho dio como resultado que a casi un siglo de la fundación de esta primera institución, para 1957 durante el mandato del Gobernador Gustavo Baz Prada la entidad se haya convertido en una de las regiones de mayor auge en la formación de profesores normalistas y lo que llevó a la fundación de la Escuela Normal de Educadoras y el impulso del Instituto de Capacitación Magisterial para los docentes sin título, además de la creación de las dos primeras escuelas normales regionales.²⁶ Por estos mismos años, tras un sinuoso proceso estudiantil y laboral se dio el decreto que transformaría al Instituto Científico y Literario del Estado de México en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAMEX).

Estos sucesos sirven únicamente como referencia para reconocer que en la ciudad de Toluca ha existido desde hace más de un siglo una amplia trayectoria en la formación de capital humano que sin duda han sido parte fundamental de la estructura pública estatal y municipal.

Adicionalmente, situados en un contexto global, Toluca fue promovido como un municipio preocupado por el índice de desarrollo humano que sus habitantes presentan.

²⁵ Civera, A. (Coor.) (1999). Experiencias Educativas en el Estado de México. Un Recorrido Histórico. Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, A.C. (Gaceta del Gobierno, 15 de septiembre de 1945, número 22) .

²⁶ Unidad de Planeación, Gobierno del Estado México, "Historia Normal No. 3 de Toluca". Disponible en la Web: http://qacontent.edomex.gob.mx/normal_toluca3/acerca_normal3/normal/historia/index.htm

De acuerdo con el PNUD, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un parámetro de medición respecto a los niveles de vida que presentan los países alrededor del mundo, donde son fundamentales aspectos como la esperanza de vida, alfabetismo, educación, calidad de vida, protección a la infancia, sanidad, entre otros elementos igualmente importantes.

Es significativo que las administraciones retomen índices comparativos no sólo a nivel local, sino también en el plano internacional o global, dada la necesidad de innovar en las políticas y programas sociales y gubernamentales. En este sentido, el municipio de Toluca decidió ser partícipe al promover programas municipales con base en el PNUD y los Objetivos del Milenio (ODM) que pretenden sensibilizar cada vez más a la sociedad e involucrarla coparticipando y desarrollando estrategias de corresponsabilidad en el aspecto civil y de las que ahí se desprenden.

Sin embargo, aunque el municipio de Toluca cuenta con un alto IDH, son otros rubros como la pobreza y seguridad los que impiden un desarrollo equitativo para su sociedad, a saber, el 41.8%²⁷ de su población sufre de algún tipo de pobreza. Además, otra característica que presenta este municipio en el tema económico es que dadas las condiciones geográficas del municipio, esta es una zona de intercambio comercial que lo beneficia por ser considerado como una región que aporta al PIB Estatal de un 12.3%.

Es así como el esfuerzo de esta administración para cumplir con sus 25 compromisos bajo una visión integral que destaque el esfuerzo por motivar a su sociedad hacia el fomento de una ciudad cada vez más educada no sólo en términos formales o escolarizados, sino también en el sentido cívico. Esta forma de querer transformar al municipio deja espacio para que sean justamente los ciudadanos quienes evalúen la calidad de desempeño de los servidores públicos y de la administración en general en términos mucho más globales de acuerdo con los ODM.

²⁷ Véase Plan de Desarrollo Municipal 2013- 2015 [En línea]
file:///C:/Users/Anahi/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%202013-2015.pdf

La misión de convertirse en un municipio educador, humanista, eficiente y eficaz desarrollando programas sostenibles y sustentables se deriva directamente de las necesidades globales que establecen no sólo los programas y organismos internacionales antes mencionados, sino también de la necesidad de innovar en la administración pública desde lo local. De esta manera, las características que posee el municipio permiten que sea a través de la educación que se fortalezcan o se trabaje en las áreas de la administración y de la sociedad más vulnerables.

Sobre este tenor Toluca logró 59 reconocimientos, 47 nacionales y 12 internacionales por la calidad de sus programas y su eje rector como municipio educador en los rubros de ciudad estudiantil, mejorando la calidad de las escuelas, brindado infraestructura y ampliando la matrícula, así como con los programas de escuela segura y vigilancia. En el ámbito de equidad con programas que beneficiaban a hombres y a mujeres, a las personas de la tercera edad, niños, así como a personas con algún tipo de discapacidad y otros grupos vulnerables. Esto con la creación de estrategias de sensibilización para los servidores públicos y la sociedad en general, además de los apoyos en especie o monetarios. Frente al rubro de seguridad, el municipio realizó trabajos de orden intermunicipal con los municipios cercanos como Almoloya de Juárez, Lerma, y San Mateo Atenco, además de brindar capacitación al cuerpo de policías, y ofrecer campañas de prevención de la violencia y el delito en escuelas como en la sociedad en general.

El eje rector de ser un municipio educador evidentemente tendría que impactar en la profesionalización de los servidores públicos. Al respecto, esta administración se comprometió con la planeación sustentable y sostenible. Aquí fueron clave las claras y limpias finanzas del municipio, el acceso (facilitado) a la información, y la rendición de cuentas. Ello acompañó la promoción de la capacitación de quienes prestaron servicio al municipio y a los ciudadanos, pero también en un sentido educador humano, ya que se proporcionaron capacitaciones de lenguas indígenas a los servidores y a la sociedad con la finalidad de acercar los servicios del municipio a este sector, así como a la población que práctica el lenguaje de señas.

Así durante el trienio de esta administración en Toluca se configuró como un municipio con reconocimiento mundial, donde resaltó el eje principal de la educación en tres sentidos: civil, escolar y humano. Este hecho se corrobora a la par, a través del análisis de los datos que brinda el propio municipio en los informes de gobierno, donde se puede medir tanto su desempeño, como la calidad de las estrategias presentadas para acercar la educación (en los tres sentidos) a la sociedad toluqueña.

Una segunda característica que explica la importancia del municipio es la cercanía existente entre Toluca y la ciudad de México, entidad que al ser la capital nacional alberga las instituciones centrales del gobierno de la República y los Poderes de la Unión. Este hecho promueve y facilita la movilidad de políticos y administradores públicos toluqueños que buscan oportunidades laborales en el orden de gobierno federal.

De esta manera, se produce un permanente intercambio y tránsito de capital humano entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Cabe mencionar que a pesar de la elección popular que mediaba la designación de los gobernantes, durante muchos años previos a la apertura democrática del año 2000 existía una jerarquía administrativa y/o centralismo administrativo de facto entre estos órdenes de gobierno, donde la presidencia municipal de Toluca se veía como una oficina más del gobierno estatal y, a su vez, el Gobernador estaba supeditado a las instrucciones del Presidente de la República, hecho sujeto a un amplio debate.

Como muestra del argumento anterior se esboza cronológicamente la trayectoria administrativa y política más representativa de los presidentes municipales de ascendencia priísta de los últimos 23 años y su paso por los tres órdenes de gobierno en diversos momentos de su carrera pública:^{*}

- Emilio Chuayffet Chemor, Presidente Municipal entre 1982-1984: fue Subdelegado y Delegado General del Departamento del Distrito Federal en la Delegación Benito Juárez; Presidente Municipal de Toluca; Secretario de

^{*} Los perfiles de los presidentes municipales de filiación panista no son descritos en este apartado dado que su carrera pública se reserva mayoritariamente a cargos de elección popular y cargos al interior de su partido político.

Educación y Secretario General de Gobierno del Estado de México; Procurador Federal del Consumidor y Director General del Instituto Federal Electoral en el Gobierno de la República; Gobernador Constitucional del Estado de México; Presidente del Consejo General del IFE, Secretario de Gobernación y Secretario de Educación del Gobierno de la República hasta el año 2015.

- Agustín Gasca Pliego, Presidente Municipal entre 1985-1987: Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, Presidente Municipal de Toluca, Diputado Local, Diputado Federal, Secretario de Administración y Secretario de Ecología del Gobierno del Estado de México; Coordinador General de Delegaciones en la Secretaría del Medio Ambiente y Director General de Protección Civil del Gobierno de la República; Director General de Reciclagua, Subsecretario de Educación Media Superior y Superior, Secretario de Educación y Director General del Instituto Mexiquense de Cultura en el Gobierno del Estado de México; actualmente Embajador de México en Suecia.
- Laura Pavón Jaramillo, Presidenta Municipal entre 1988-1990: Secretaria Particular del Secretario del Trabajo del Gobierno del Estado de México, Presidenta del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Poder Judicial del Estado de México, Jefa del Departamento de Alfabetización del Estado de México, Diputada Local, Presidenta Municipal de Toluca, Diputada Federal dos veces, Senadora de la República, Secretaria de Ecología del Gobierno del Estado de México.
- Enrique González Isunza, Presidente Municipal entre 1991, 1993: Subdirector de Planeación y Control, Subdirector de Desarrollo, Director de Informática de Ingresos en la SHCP y Subdirector general del Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación en el Gobierno de la República; Diputado Local, Diputado Federal, Secretario de Administración en el Gobierno del Estado de México, Presidente Municipal de Toluca, Secretario de Finanzas y Planeación en el Gobierno del Estado de México, Director general de Protección Civil en la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la

República y Coordinador de Políticas Públicas y Vinculación del Gobierno del Estado de México.

- Alejandro Ozuna Rivero, Presidente Municipal entre 1994-1996: Secretario de Desarrollo Social del Estado de México, Presidente Municipal de Toluca, Director General del Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Subsecretario de la Zona Oriente y Secretario de Desarrollo en el Gobierno del Estado de México; Jefe de la Unidad de Enlace Federal y recientemente Coordinación con Entidades Federativas en la Secretaría de Gobernación en el Gobierno de la República.
- Armando Garduño Pérez, Presidente Municipal entre 1997-2000: Director General del Registro Civil, Director General de Prevención y Readaptación Social y Subsecretario de Gobierno en el Estado de México; Presidente Municipal de Toluca, Diputado Local y recientemente Director de Evaluación de la Coordinador de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal de la Secretaría de Educación en el Gobierno de la República.
- María Elena Barrera Tapia, Presidenta Municipal entre 2009-2012: Directora del Centro de Salud Urbano Toluca, Jefa de la Jurisdicción Sanitaria en Toluca e Ixtlahuaca, Subdirectora de Recursos Humanos del ISEM, Coordinadora del Control de Gestión de la Secretaría de Administración, Secretaria Particular del Secretario de Administración y Secretaria de Salud en el Gobierno del Estado de México; Presidenta Municipal de Toluca, Senadora de la República en funciones.
- Martha Hilda González Calderón, Presidenta Municipal entre 2012-2013: Directora de Promoción Social del H. Ayuntamiento de Toluca, Subprocuradora de Justicia del Valle de Toluca, Secretaria de Ecología en el Gobierno del Estado de México, Diputada Local, Diputada Federal, Secretaria de Turismo en el Gobierno del Estado de México, Presidenta Municipal de Toluca, actualmente Diputada Federal por segunda ocasión.

Lo que podemos observar de los presidentes municipales es que a través de su amplia trayectoria administrativa han pasado por los gobiernos municipal, estatal y federal durante diversos momentos de su vida. Este hecho nos lleva a inferir que

lo mismo ha sucedido para servidores públicos de mediano y alto mando del ayuntamiento, y el caso similar para los funcionarios que han hecho o hicieron equipo de trabajo con los ediles.

Todo esto supone como resultado un alto grado de *expertis* en las tareas que los administradores públicos realizaron durante su gestión particular, hecho que teóricamente debió reflejarse en resultados que a su paso por el gobierno de Toluca fueron dejando. En lo particular planteamos la hipótesis de acuerdo con el perfil de los funcionarios públicos de la administración 2013-2015 y los resultados públicos que dejaron durante este periodo.

Por último, para este periodo de gobierno toca conocer cómo se estructuró la administración municipal. De lo cual sabemos que, en primer lugar, se encuentra el máximo orden deliberativo de municipio que es el Honorable Ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal, dos síndicos procuradores de mayoría relativa y uno de representación proporcional, así como nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional.

En segundo lugar, la presidenta municipal de Toluca contó, durante dos años de gestión, con un equipo Staff de nombramiento directo compuesto por:

- El Consejo Ciudadano.
- La Comisión de Espacios y Servicios Públicos.
- La Secretaría Particular.
- La Unidad de Comunicación Social.
- La Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas.
- La Unidad de Municipio Educador.

Paralelamente, el trabajo sectorizado recayó en la estructura denominada el sector central donde a propuesta de la presidenta municipal y tras la ratificación del H. Ayuntamiento se nombraron a los titulares de las unidades administrativas municipales; Para lo cual, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se recomienda y en algunas casos se mandata que los titulares de estas

áreas “cuenten con título profesional acorde a la función pública que realizan, experiencia mínima de un año en la materia y, en casos específicos, certificación de competencia laboral por institución autorizada”. De esta manera, la estructura administrativa de Toluca se compuso de la siguiente manera:

- Secretaría del H. Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Contraloría Municipal.
- Dirección de Seguridad Pública y Vial.
- Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas.
- Dirección de Desarrollo Económico.
- Dirección de Gobierno, Autoridades Auxiliares y Mediación.
- Dirección de Administración.
- Dirección de Desarrollo Social.
- Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos.
- Consejería Jurídica.
- Secretaría Técnica.

Finalmente, el ayuntamiento en aras de lograr la eficacia y la eficiencia en su quehacer público contó con órganos administrativos desconcentrados que contaron con atribuciones más amplias y partidas presupuestales directas en algunos casos. Los titulares de estas áreas necesitaron también de la ratificación del H. Ayuntamiento (con excepción del DIF municipal, mismo que fue presidido honoríficamente por el familiar directo que la alcaldesa determinó), a saber los organismos fueron:

- Instituto Municipal de Planeación.
- Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil.
- Instituto Municipal de Cultura y Artes.
- Consejo Municipal de la Mujer.
- Instituto Municipal del Emprendimiento Toluqueño.
- Centro de Educación Ambiental.

- Organismo de Residuos Sólidos.
- Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia.
- Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.
- Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte.
- Como Órgano Autónomo la Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.

Todas las instancias aquí mencionadas contaron a su vez con una subestructura administrativa compuesta por subdirectores, coordinadores, jefes de departamento y servidores públicos auxiliares o administrativos con funciones particulares para cada una de las áreas que en conjunto conformaron la administración pública municipal de Toluca.

Nuestro trabajo en este estudio será analizar el grado en que el perfil de cada uno de ellos abonó, como parte de un agregado, a los resultados públicos que el Ayuntamiento tuvo durante tres años de gobierno frente a la ciudadanía. Para ello más adelante se describen los diferentes niveles para la toma de decisiones en los que estratificamos a los servidores públicos.

2.1.2. ALMOLOYA DE JUÁREZ: “HAGÁMOSLO JUNTOS”

La población de un municipio comprende el núcleo elemental que conforma las estructuras laborales que son motor de la economía, la política, la administración de espacios públicos, culturales, deportivos, educativos y todas las arenas que hacen funcional a una sociedad. En este espacio territorial los habitantes se reconocen entre sí enlazados por costumbres y tradiciones que les generan identidad; construyendo una compleja red de relaciones sociales, económicas y políticas que en su intento legítimo por interferir en la toma de decisiones dentro del municipio trae consigo resultados de distinta índole que pueden ir desde la formación de cacicazgos locales, hasta procesos de alto desarrollo democrático que abona al crecimiento regional para el conjunto de las esferas públicas y privadas.

Políticamente el caso del municipio de Almoloya de Juárez se han caracterizado por ser uno de los pocos municipios del Estado de México en donde no ha habido una alternancia política real. Este hecho ha tenido como resultado un desarrollo social constante pero no pujante. Los resultados se pueden ver en pequeñas obras de infraestructura urbana y dotación permanente de servicios públicos, pero con un estancamiento industrial y económico que no permite a los habitantes de muchas comunidades salir de los ciclos de pobreza. De aquí la importancia por conocer el perfil de los funcionarios públicos que han tenido el encargo de dirigir las riendas administrativas de este ayuntamiento durante los últimos años.

Por otro lado, la relevancia de Almoloya de Juárez reside en su posición geográfica y su gran extensión territorial que mantiene colindancia con municipios tan lejanos entre sí como son desde Ixtlahuca hasta Amanalco de Becerra, de San Felipe del Progreso hasta Toluca, o de Zinacantepec y Villa Victoria hasta Temoaya. Poblacionalmente el municipio se compone por una total de 150,554 habitantes,²⁸ lo que lo lleva a ocupar el sitio número 23 en términos demográficos, pero el segundo más extenso territorialmente de entre los 125 municipios del Estado de México.

Asimismo, sabemos y resulta al mismo tiempo sobresaliente que de las 83 comunidades que conformaban al municipio durante 2013, solamente un aproximado de 20 de ellas contaban con una población superior a 2,500 habitantes; dato que permitía considerarlas como asentamientos desarrollados o en vías de desarrollo, mientras que el resto seguían siendo consideradas como comunidades rurales con características sociales de alta y muy alta marginalidad, hecho que se denotaba en la alta demanda de las necesidades básicas y una enorme disparidad en la calidad de vida de sus habitantes²⁹.

Esta situación social se complica aún más derivado del alto índice de dispersión poblacional, lo que conlleva a que existan distancias muy prolongadas entre una

²⁸ COESPO 2013

²⁹ INEGI 2010

población y otra, inclusive al grado de haber kilómetros de distancia, entre rancherías, y en ocasiones, entre una vivienda y otra dentro de la misma comunidad. Esto impide en muchos casos compartir o conectar servicios públicos básicos como escuelas, clínicas de salud, centros de atención para el desarrollo, redes de agua potable, drenaje, electrificación, entre muchas otras demandas que requieren de infraestructura. Esta realidad lleva entonces a que el gobierno municipal, estatal y federal deban tomar decisiones en orden de priorizar la ayuda para una comunidad particular descuidando o aplazando el apoyo para otras. Sin embargo, los criterios para esta toma de decisiones no siempre están clarificados y muchas veces simplemente responden a clientelas o lógicas políticas.

En lo concerniente con el perfil profesional de la población que habita en el municipio analizamos la infraestructura educativa existente, de donde encontramos que para el año 2010 habían 310 planteles de distintos niveles educativos: 116 preescolares, 108 primarias, 57 secundarias, 11 centros de educación media superior, 1 de educación superior y 17 no escolarizados; mismos que en conjunto acogían a más de 39,000 estudiantes, es decir, casi una cuarta parte de la población total. No obstante, el promedio de escolaridad municipal es aún muy bajo con 7.2 años de educación formal, lo que significa que en promedio la población mayor de 15 años del municipio sólo ha cursado hasta primero de secundaria, por debajo de la media nacional que se ubica en 8.6 años de escolaridad y aún más alejada del 9.1 promedio de escolaridad que caracteriza al Estado de México, donde en promedio la población ha concluido primaria y secundaria³⁰.

Este hecho retoma importancia por varias razones, en primer lugar, conocer hasta dónde esta cifras se ven reflejadas en el perfil de los servidores públicos de la administración pública municipal; en segundo lugar, conocer, en dónde laboran aquellos profesionistas que cuentan con un mayor nivel escolar, y en tercer lugar, conocer cuáles son las actividades económicamente productivas del municipio. De

³⁰ Plan de Desarrollo Municipal de Almoloya de Juárez, 2013-2015 y <http://portal2.edomex.gob.mx/cemybs/mujeres/estadisticas/educacion/index.htm>.

aquí se desprende que para 2010 la población económicamente activa se distribuía de la siguiente manera, de acuerdo con el cuadro 2.2. que se presenta a continuación:

Cuadro 2.2. Distribución de la Población Económicamente Activa

TIPO DE EMPLEO	POBLACIÓN
Comerciantes y Trabajadores de Servicios Diversos	21,035
Trabajadores en la Industria	16,096
Profesionistas, Técnicos y Administrativos	13,428
Trabajadores Agropecuarios	2,944
No Especificado	1,506
Total	55,009

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Almoloya de Juárez 2013-2015.

Del cuadro anterior resalta el hecho de que sólo una tercera parte de la población reporta actividad económica en el municipio, esto se debe a que cerca de 40,000 habitantes son estudiantes, es decir, cerca de una cuarta parte, además existe un gran número de personas que laboran en el sector informal y sobre todo existe un fenómeno de alta movilidad laboral intermunicipal, donde un gran número de personas trabajan fuera de Almoloya de Juárez durante toda la semana, ocasionando que regiones enteras se estén convertido en comunidades dormitorio donde la población únicamente llega a descansar por las noches pero su vida la desarrollan fuera del municipio.

Pese a existir argumentos persuasivos para considerar como válidas estas suposiciones, el hecho es que no se tiene información fidedigna de que hacen casi 60,000 habitantes que no reportan actividad económica ni estudiantil. Sin lugar a dudas aquí se contabilizan a los adultos mayores y a los bebés en edad no escolarizada, no obstante, la cifra se mantiene aún muy elevada.

En lo referente al contexto político, Almoloya de Juárez históricamente ha sido de filiación priísta; ello pese a que durante la elección del año 2000 se dio por primera vez un proceso de alternancia política como producto de la ola panista que cambió la composición partidista en diversos estados, municipios, congresos y finalizó con 81 años de gobierno priísta en la presidencia de la República.

Lo mismo sucedió en el caso particular de la administración pública municipal de 2000 a 2003 cuando gobernó el PAN. Pese a ello, somos escépticos al hablar de un cambio de paradigma político-partidista. Esto debido a que quien fuera Presidente Municipal para ese periodo, había participado activamente con altas responsabilidades dentro de las filas del PRI local, al haber sido previamente Presidente de este instituto político en el municipio y al no verse favorecido por la designación de candidatos, buscó la representación por el PAN aprovechando la coyuntura nacional. Esto dio como resultado que la composición de la burocracia municipal fuera en su mayoría de filiación priísta, pero descontentos en ese momento particular, hecho que se vio reflejado en un contundente triunfo para el PRI en el periodo electoral inmediato.

En lo referente a los gobernantes más representativos de los últimos 15 años podemos observar que han sido en su mayoría líderes locales sin notables responsabilidades administrativas estatales ni federales, como lo vimos en el caso del municipio de Toluca, pero si con oportunidades legislativas en diversos momentos:

- De aquí observamos que de 2000 a 2003, fue electo el médico Román Velázquez, quien se había desempeñado previamente dentro de la administración local como Director de Área y posterior a su periodo aspiró a otros cargos políticos abanderado por diversos partidos sin lograr a tener nuevamente éxito.
- Entre 2003 y 2006 gobernó el ex director de secundaria, el profesor Benito Mangú Chigora, quien no contaba con experiencia en el ámbito de la administración pública y al concluir su periodo como alcalde buscó probar suerte en otras responsabilidades políticas sin lograr una nueva designación.
- Durante 2006 a 2009 tocó el turno al Arquitecto Jorge Álvarez Colín quien se había desempeñado previamente como Director de Ecología en el gobierno municipal, Director General de Obras Públicas en el gobierno del Estado de México y venía de ser Diputado Local; actualmente se desempeña como dirigente estatal del instituto formador de cuadros del PRI estatal.

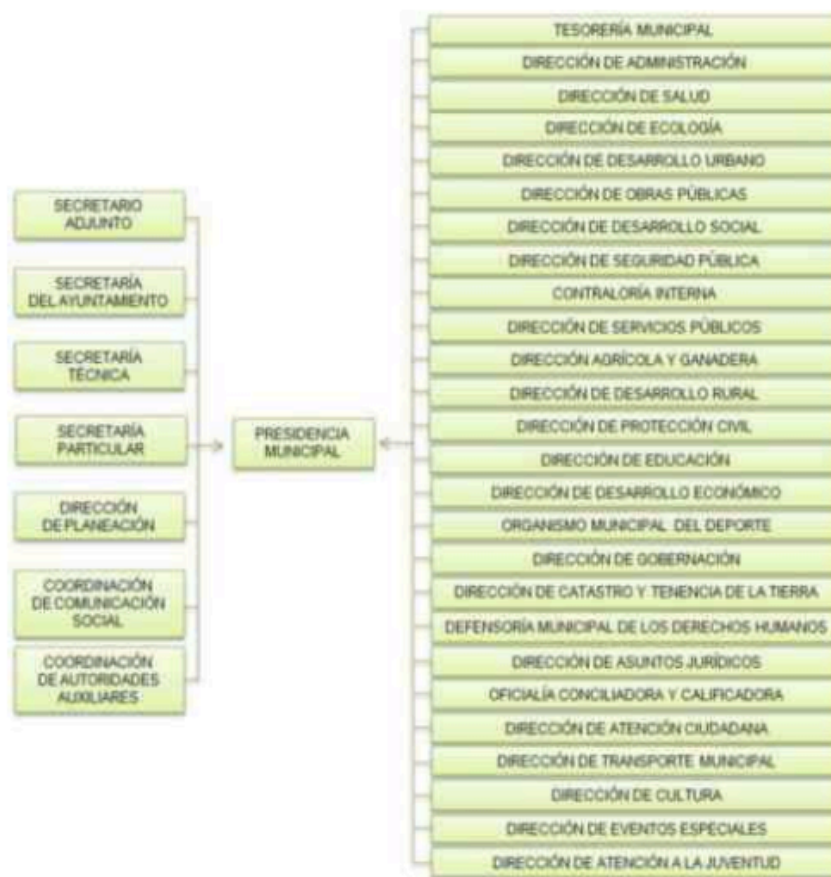
- Para 2009-2012 ocupó la presidencia municipal la profesora de primaria Blanca Estela Gómez Carmona quien había fungido previamente como Regidora, Diputada Federal y Diputada Local, sin mediar experiencia administrativa, sino únicamente política, hecho que se vio reflejado en una segunda ocasión al frente de un curul federal al haber solicitado licencia definitiva al cargo de Presidenta Municipal.
- Finalmente, de 2013 a 2015 gobernó el Ingeniero Agrónomo Vicente Estrada Iniesta, quien ocupó previamente el cargo de Regidor, Secretario del Ayuntamiento y Director General de Desarrollo Agropecuario en el gobierno del Estado de México; este último personaje es de relevancia para nosotros dado que esta administración se convierte en nuestro caso de estudio para la presente investigación.

Por otro lado, es importante para nosotros conocer cómo se conformó la estructura de la administración pública de Almoloya de Juárez para este periodo en particular. En primer lugar, del mismo modo que en el caso anterior, y como mandato constitucional existe el orden colegiado plural y ejecutivo que conocemos como Honorable Ayuntamiento bajo la dirección del Presidente Municipal, un sindico procurador, seis regidores de mayoría y cuatro regidores de representación proporcional.

Asimismo, sabemos que, de conformidad con el artículo 55, fracción IV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México los miembros del ayuntamiento tienen la responsabilidad y la facultad de “participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el Presidente Municipal”; sin embargo, su función se limita a ser observadores y dar seguimiento a las tareas, pero no interferir activamente dentro del diseño de la política pública, acción que queda reservada únicamente para el alcalde y quien él confiera.

Por su parte, la estructura orgánica administrativa de este municipio para el periodo 2013-2015 quedó conformada de la siguiente manera:

Figura 2.3. Organigrama Municipal de Almoloya de Juárez



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de la Administración 2013-2015 de Almoloya de Juárez.

A partir de este diagrama podemos apreciar notables diferencias entre la estructura administrativa de Toluca y la de Almoloya de Juárez, esto se debe a que dentro de la Constitución Política Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México está referido que los gobiernos municipales tienen la libertad para crear comisiones y una estructura adecuada para el desempeño de sus actividades de acuerdo con sus necesidades y recursos con que disponga.

Asimismo, en aras de mejorar el desempeño administrativo, los municipios tienen la capacidad y obligación para trabajar en conjunto con las autoridades auxiliares compuestas por delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana, mismos que son electos bajo un proceso democrático mediante asambleas

públicas conducidas por le propio gobierno municipal en cada una de las regiones del territorio.

Por último, Almoloya de Juárez es conocido en el ámbito nacional por albergar un penal de máxima seguridad de orden federal y un reclusorio de orden estatal y, al mismo tiempo, ser residencia del Octavo Regimiento Mecanizado del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de la Escuela de Formación de Mandos Policiales del Estado de México, sedes que han tenido como resultado un fenómeno de alta migración temporal y permanente de gente y familias enteras proveniente de distintas partes del país que se encuentran relacionadas directamente con quines habitan dentro de estos cuatro centros. Construyendo con ello un fenómeno migratorio poco estudiado hasta ahora dentro de la composición demográfica del municipio, pero de alto impacto en el acontecer cotidiano.

2.1.3 SAN MATEO ATENCO: “CONSTRUYENDO JUNTOS EL PROGRESO”

La particularidad de San Mateo Atenco se deriva principalmente del alto índice de competitividad económica, producto de la masiva producción de calzado y artículos de piel como una actividad que logró con su auge llevar al municipio a una proyección nacional durante la década de los años ochenta (Vargas, 2006).

Este municipio ubicado dentro de la ZMVT colinda únicamente con los municipios de Toluca, Lerma y Metepec, y está compuesto por una superficie territorial de 12.58 km², muy reducido en comparación con Almoloya de Juárez que alcanza los 483.8 km² y Toluca que tiene 420.14 km². Sin embargo, esta realidad también lo lleva a tener una alta densidad poblacional debido a que alberga a 76,796 habitantes³¹; lo que significa una densidad de 6,104 habitantes por kilómetro cuadrado; mientras que Toluca tiene una densidad poblacional de 1,950 habitantes por km² y en Almoloya de Juárez tan sólo se observan en promedio 305 habitantes por km².

³¹ Estadística Básica Municipal, San Mateo Atenco (2013). Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.

Los datos anteriores representan *grosso modo* una comparación de las diferencias demográficas que existen entre cada uno de nuestros casos de estudio, No obstante, lo que nos interesa conocer, como ya se ha dicho, es si bajo el funcionamiento y la composición político-administrativo del orden de gobierno municipal se tiene ingerencia en la eficiencia administrativa y sus resultados, hecho que debería reflejarse en beneficios sociales para todo el municipio.

San Mateo Atenco, de acuerdo con su PDM 2013-2015 se encuentra categorizado como un municipio mayoritariamente urbano, esto sucede debido en parte a que el 80% de sus habitantes económicamente activos laboran en actividades del sector secundario derivado de la alta contratación que se da en el corredor industrial Toluca-Lerma. Por su parte el 20% de la población económicamente activa restante se divide entre actividades de prestación de bienes y servicios, y actividades agrícolas-ganaderas en menor medida.

Asimismo, de acuerdo con datos del gobierno del Estado de México, el capital humano y la formación estudiantil de los jóvenes del municipio se componía de la manera en que lo muestra el cuadro 2.3. durante el año 2012:

Cuadro 2.3. Numeralia Educativa de San Mateo Atenco

Nivel Educativo	Centros Escolares	Matrícula Alumnos	Planta de Profesores
Preescolar	28	3,814	142
Primaria	28	11,008	323
Secundaria	13	4,051	208
Media Superior	6	1,296	132
Superior	1	22	14
Otros	3	272	30
TOTAL	79	20,463	849

Fuente: IGCEM.

La información anterior nos lleva a suponer que existe una gran migración estudiantil que se desplaza de SMA hacia los municipios circunvecinos de Lerma, Toluca, Metepec y Ocoyoacac, esto a raíz de la alta media de escolaridad del

municipio, el cual llega a 9.3 años de educación formal, es decir, en promedio los habitantes de esta región concluyen la secundaria y un gran número de ellos ingresan a la educación media superior. Sine embargo, al no haber suficientes centros educativos para cursar este nivel educativo se ven en la necesidad de acudir a otros municipios para tener mayores posibilidades para estudiar, hecho que se facilita por al gran cantidad de alternativas, la cercanía y la alta oferta de transporte para desplazarse entre los municipios antes mencionados.

De igual manera, retomando el tema de la alta capacidad económica con que cuenta el municipio y de acuerdo con la investigación realizada por José Alejandro Vargas (2006) sobre la caracterización territorial y socioeconómica de San Mateo Atenco se desprenden tres preceptos particularmente importantes a considerar para entender la relevancia estratégica de este municipio:

1. El municipio cuenta con ventajas derivadas de su ubicación estratégica, dada su cercanía con la ciudad de México, al ser parte del núcleo de municipios colindantes con Toluca y Metepec. Esto le da una serie de ventajas para el desarrollo económico al tener acceso a los principales mercados nacionales y regionales, así como a centros de investigación, diseño, comercialización, infraestructura, equipamiento y servicios.
2. Las características socioeconómicas permiten inferir una dinámica importante de mayor crecimiento frente a indicadores estatales de nivel de empleo, ingresos y personal ocupado.
3. Existe un gran dinamismo de actores locales en términos económicos que luchan constantemente por mantenerse competitivos en el mercado global y nacional del calzado, con desventajas frente al mercado chino y el proveniente de León Guanajuato.

Como se había mencionado el elemento económico *sui generis* que caracteriza a San Mateo Atenco es la producción de calzado, donde se tiene registrado que más de 1,200 productores se dedican a esta labor, mismos que se encuentran integrados en agrupaciones que les permiten ser competitivos al interior, pero que

trabajan como un cartel frente a la competencia exterior. De esta manera en conjunto se plantean como objetivo:

Promover la capacitación de sus integrantes para mejorar la calidad, incrementar la productividad y la comercialización de la producción local. Gestionar apoyos crediticios para sus miembros. Organizar ferias y exposiciones que promuevan la venta del calzado. Promover la construcción de mercados para la venta de calzado que producen sus integrantes (Vargas, 2006, p. 213).

El párrafo anterior recobra importancia dado el dinamismo que este gremio le inyecta al desarrollo político-administrativo, en donde su función se desempeña desde dos vías: el primero, al estar insertos en diversas ocasiones dentro de la estructura orgánica municipal, lo que les permite ser parte directa de la toma de decisiones públicas que en muchas ocasiones son en beneficio para el gremio; en segundo lugar, como grupos de interés y, por ende, de presión que llevan a negociar apoyos directos por parte de las instancias públicas, convirtiéndose así en clientelas para mantener el equilibrio político o la participación directa de actores clave que lleven, mediante su influencia y participación a que determinados proyectos políticos triunfen en los puestos de elección popular.

Aunado a lo anterior, el hecho de que estos grupos tengan su base de operación y comercialización en la cabecera municipal les permite tomar decisiones de mayor fuerza y control frente a sus agremiados; esto se da como fenómeno de la distribución poblacional, donde sabemos que en esta región se alberga a más de 50,000 habitantes, es decir, tres cuartas partes de la población, lo que permite aminorar sus costos de monitoreo y logística organizativa.

En lo referente a la estructura organizacional y formación política de San Mateo Atenco encontramos que el municipio está catalogado como uno de los de mayor alternancia política, en el cuadro 2.4. podemos observar a los presidentes municipales desde 1996, primera vez que gobernó un partido diferente al PRI:

Cuadro 2.4. Alternancia Política

PERIODO	PARTIDO	PRESIDENTE
1996-2000	PRD	Martín P. Jiménez García
2000-2003	PRI	Luis González Ortiz
2003-2006	PRD	Luis Sanabria Colín
2006-2009	PRI	Lucio S. Zepeda González
2009-2012	PAN	Sergio Fuentes Vázquez
2013-2015	PRI	Olga Pérez Sanabria

Fuente: construcción propia con resultados del IEEM.

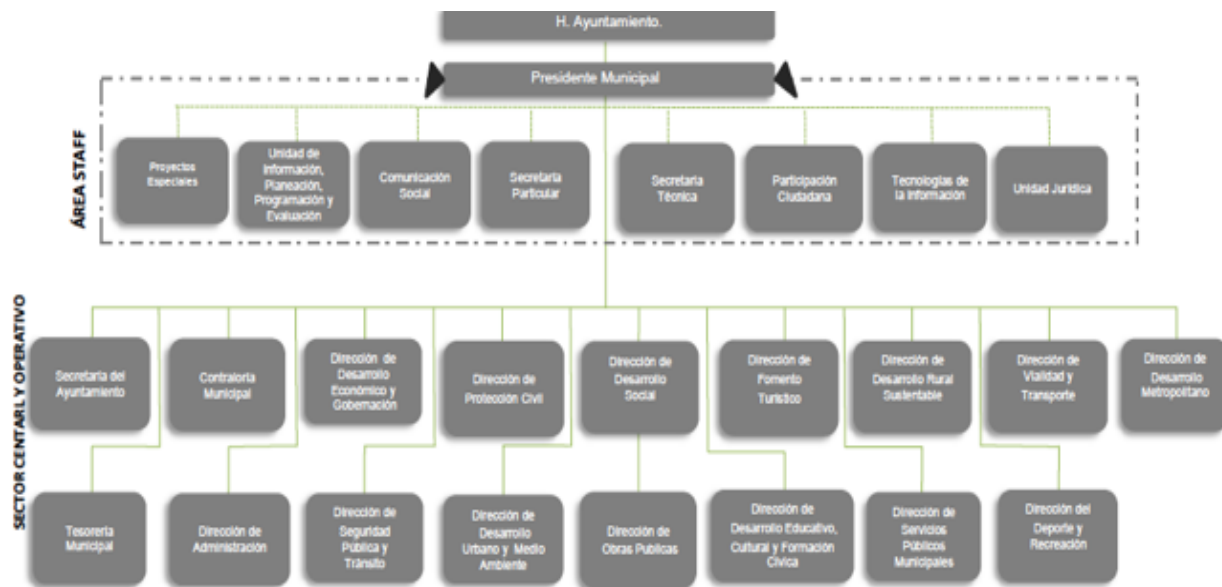
De esta manera, la administración que para nuestro caso de estudio resulta de mayor relevancia es la de 2013-2015, por lo que a continuación se muestra cómo están distribuidas las comisiones edilicias, entre los integrantes del cabildo:

- Presidente Municipal: ejecutivo de las labores políticas y administrativas del municipio.
- Sindico Procurador: como representante legal se encarga de verificar la hacienda municipal, así como salvaguardar los bienes muebles e inmuebles.
- Primer Regidor: desarrollo urbano y obras públicas.
- Segundo Regidor: desarrollo social, asuntos metropolitanos y equidad de género.
- Tercer Regidor: educación, cultura, deporte y recreación.
- Cuarto Regidor: salud, agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.
- Quinto Regidor: limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Sexto Regidor: electrificación y alumbrado público.
- Séptimo Regidor: mercados y panteones (R.P.).
- Octavo Regidor: promoción social, medio ambiente y rastro (R.P.).
- Noveno Regidor: desarrollo económico y turismo (R.P.).
- Décimo Regidor: vialidad, transporte, parques y jardines (R.P.).

Lo anterior no significa que los encargados administrativos nombrados como parte de la estructura orgánica municipal dependan de cada uno de los miembros del

ayuntamiento, sino que les corresponde coadyuvar junto con ellos en el trabajo de gestión, promoción y vigilancia para el buen desempeño de las funciones referentes a cada comisión. En este sentido, la organización municipal se observa de la siguiente manera en la figura 2.4.

Figura 2.4. Estructura Orgánica Municipal de San Mateo Atenco, 2013-2015.



Fuente: sanmateoatenco.gob.mx

Misma que se complementa con organismos descentralizados que son: el Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia de San Mateo Atenco, el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio; por un órgano desconcentrado, que es el Instituto para la Protección de los Derechos de las Mujeres y, finalmente, como un órgano autónomo la Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.

2.2. MODELO ECONÓMICO: REGRESIÓN LINEAL MÚLTIPLE

Mediante la utilización del modelo de regresión lineal múltiple estimado por mínimos cuadrados ordinarios (MICO) y el uso del software STATA 10.0 y SPSS versión 21 se analizan las bases de datos y en conjunto se comprueban y rechazan las hipótesis planteadas. Esto nos lleva a la construcción de un

coeficiente de profesionalización que como innovación metodológica se aporta a los estudios sobre eficiencia administrativa en el orden municipal de México.

De esta manera, el modelo más adecuado es una regresión lineal múltiple, para medir la relación causal que existe entre la eficiencia y eficacia gubernamental de los ayuntamientos y la profesionalización de los servidores públicos municipales, de donde la forma general de la ecuación propuesta es:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 E_i + \beta_2 X_i + u_i$$

Donde:

β_0 = el intercepto o constante.

Y_i = es la variable dependiente.

E_i y X_i = Variables independientes.

u_i = Un error bien comportado.

A partir de este instrumental técnico propuesto para responder a estas interrogantes, y en general, para llevar a cabo este análisis, es importante señalar que el éxito del modelo se logró, como en cualquier análisis econométrico, a partir de la disponibilidad o acceso a la información apropiada y confiable, por lo que se presta especial atención en precisar las fuentes documentales que se han empleado, a fin de que todos los cálculos puedan ser replicables por el lector especializado, legitimando con ello, los resultados que aquí se presentan.

Es así como la hipótesis general se plantea en torno a la existencia de una correlación positiva entre la variable que definimos como eficiencia y eficacia de los ayuntamientos y las variables utilizadas para medir la profesionalización de los servidores públicos municipales; sirva entonces este modelo cuantitativo para

verificar el grado de impacto que la variable dependiente mantiene en función de las variables independientes.

Para ello la importancia de definir claramente cuáles son nuestros indicadores instrumentales de cada una de las variables, tanto dependientes, independientes y control, es fundamental para homologar criterios y poder usar un mismo lenguaje matemático que nos permita hacer comparaciones y obtener resultados válidos.

2.1.1. DEFINICIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE

Para llevar a cabo la estimación del modelo de regresión planteado, necesitamos definir un factor dependiente, el cual debe ser una variable instrumental que nos proporcione información cuantitativa sobre el grado de eficiencia de un ayuntamiento, es decir, debe facilitar medidas sobre atributos deseables que sean sensibles a la actuación de los gobiernos municipales.

En este sentido, el primer gran reto es definir cuáles son aquellos atributos que describen el grado de eficiencia de un ayuntamiento. Para ello, nos valemos del siguiente marco legal en aras de tener claridad y sobre todo delimitar la actuación y facultades de los ayuntamientos mexicanos.

Ante ello sabemos que las facultades y obligaciones de los gobiernos municipales están delimitadas por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en esta ley las acciones, programas y políticas se delimitan y delimitan cada tres años dentro de un plan de desarrollo municipal, siendo éste el documento rector que guía la planificación y asignación de responsabilidades, funciones, compromisos y marco operativo de la administración pública local.

El marco jurídico que respalda el acuerdo de los planes de desarrollo municipal se establece en normas nacionales, estatales y municipales: como son el artículo 26, inciso "a" y artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal; el artículo 1, fracciones I, II, III, IV y V, y artículos 3, 13, 20, 33 de la Ley de Planeación; los artículos 77, 122 y 139, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; el artículo 24, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; artículos 3, 7 y 9, fracciones I y III de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; los artículos 1, 21 50, 51, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VII y artículos 52 y 53 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y los artículos 31, fracción XXI, artículos 114, 115, 117, fracciones I, II, III, IV, V, artículos 118, 119, 120, 121 y 122 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En el caso concreto de la Ley de Planeación del Estado de México se sientan las bases de las 20 necesidades prioritarias a atender por los gobiernos municipales, ello en función de sus facultades y sobre todo acorde con la programación presupuestal de cada municipio, donde se recomienda la intervención de la administración pública en:

1. Educación y cultura.
2. Agua potable, drenaje y alcantarillado.
3. Alumbrado público.
4. Limpia y disposición de residuos.
5. Mercados y centrales de abasto.
6. Panteones.
7. Rastros.
8. Calles, parques y jardines, áreas verdes y recreativas.
9. Caminos, carreteras y vialidades.
10. Seguridad pública y tránsito.
11. Procuración e impartición de justicia.
12. Protección civil.
13. Servicios registrales.
14. Asistencia y representación jurídica.

15. Embellecimiento, conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
16. Salud y asistencia social.
17. Empleo y capacitación.
18. Alimentación y nutrición.
19. Preservación y conservación del medio ambiente.
20. Deporte y recreación.
21. Otras que se determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas del estado y municipios.

Con estas especificaciones todo plan de desarrollo municipal se presenta como un ejercicio democrático y plural que permite a los servidores públicos municipales tener un acercamiento legítimo con la población para que en conjunto impulsen, mediante foros regionales, estudios de opinión, asesoría de expertos, investigaciones académicas y el registro previo de las demandas de campaña, aquellos parámetros y tareas públicas que estarán encaminadas a acercar la justicia, la equidad y la generación de oportunidades a todos los habitantes del municipio. Ello a partir de integrar las necesidades, preocupaciones, retos y panorama general de la región. El principal objetivo es que el gobierno y la sociedad conjuntamente decidan y diseñen la predominancia de los temas planteados en el párrafo anterior.

Es así como este documento de planeación estratégica se convierte en un proceso de enorme relevancia para que todos los sectores involucrados en el municipio participen en la definición del rumbo que tendrá la administración. La construcción se hace de forma analítica y estructural mostrando en uno de los apartados las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de un gran número de temas y subtemas que permitirán fijar los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, los proyectos a corto, mediano y largo plazo, y sobre todo, las metas visualizadas y durante un periodo de gobierno determinado.

En el caso particular del Estado de México, se suscribe dentro de la legislación vigente que los ayuntamientos tendrán un plazo de tres meses, a partir del primer día de iniciada la administración, es decir, a partir del primero de enero posterior a la elección, para llevar a cabo el mecanismo público que culminará con la redacción y publicación final del PDM.

No obstante, el proceso no concluye con la publicación, sino que constituye únicamente el momento en que se presenta la guía para la elaboración de la política sectorial y regional, mismas que se ven como un asunto que se irá ajustando periódicamente y deberá completarse mediante la evaluación adecuada y la presentación de logros y resultados dos veces al año: a saber la entrega ante la legislatura y presentación ante la ciudadanía de un Informe de Gobierno por el Presidente Municipal al final de cada año de gestión y el cierre del ejercicio presupuestal presentado por las áreas responsables (tesorería, administración y contraloría) en el momento requerido por instancias estatales e inclusive federales.

Nos interesa entonces de forma particular ahondar en los planes de gobiernos de nuestros casos de estudio para conocer detenidamente qué metas se plantearon estas administraciones al inicio de su periodo de gestión en función de sus propias circunstancias.

2.1.1.1. ¿CÓMO MEDIR LA EFICACIA ADMINISTRATIVA?

Sobre el anterior panorama general, en el presente estudio se realizó un análisis a profundidad de los planes de desarrollo pertenecientes a los tres municipios que componen el estudio de caso: Almoloya de Juárez, Toluca y San Mateo Atenco.

Derivado de este ejercicio encontramos que la planeación de los ayuntamientos se alineó a los criterios, estructura y metodología propuesta por la secretaría de finanzas del gobierno del Estado de México, con base en parámetros determinados a través de un documento que se actualiza y publica por la misma instancia cada tres años denominado “Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal”.

A su vez, la edición de este manual toma como referencia y guía de acción el Plan de Desarrollo del Estado de México referente a la administración del Gobernador mexiquense electo para 2011 a 2017. Vale la pena advertir que aunque la planeación de los ayuntamientos está supeditada a lo establecido por el gobierno estatal, es la autonomía constitucional con que cuentan los municipios lo que les garantiza tomar decisiones particulares en función de su contexto, su realidad social, su hacienda pública, su demografía, su contexto político, sus demandas sociales, sus oportunidades de desarrollo, entre muchos otros factores; es decir, este documento únicamente sirve como referencia organizacional para sus planteamientos de política pública.

De esta manera, una vez que se ha elaborado este documento dentro de cada municipio, el paso siguiente es proceder a ponerlo a consideración de los integrantes del H. Ayuntamiento durante sesión de cabildo para su posterior aprobación o correcciones si fuera necesario; para que, en consecuencia, se presente ante el Registro Estatal de Planes del Gobierno del Estado de México y ante el Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura Local, con el objetivo de ser avalado en el pleno y así convertirse oficialmente en la plataforma rectora de las acciones del municipio para los siguientes tres años.

Sobre este tenor, el comité de planeación del gobierno del Estado de México, como el organismo público responsable de fijar las reglas de actuación, dar seguimiento y hacer valer la Ley de Planeación Estatal recomienda redactar los planes y programas de acuerdo con una estructura metodológica que contenga: 1) Un diagnóstico y análisis contextual del municipio en términos cualitativos y cuantitativos. 2) La fijación de objetivos, estrategias y líneas de acción acordes a las necesidades del municipio y ejes temáticos. 3) El establecimiento de metas a través de unidades cuantificables. 4) La determinación de recursos humanos, financieros y materiales definidos para la ejecución de las acciones. 5) La ejecución de planes y programas que contengan la organización, coordinación, comunicación, administración, congruencia, responsabilidad y criterios de acción, dirección y mando. 6) Los mecanismos de seguimiento, control y evaluación del

proceso de ejecución de las acciones, y finalmente 7) La prospectiva de futuro y escenarios posibles para la región.

En este sentido, de acuerdo con las recomendaciones hechas por parte del gobierno del Estado de México a través del manual para la elaboración del plan de desarrollo municipal, encontramos en primer lugar, que éstos presentan, tras una exhaustiva investigación, los resultados contextuales de la realidad municipal, misma que se relaciona y compara con datos del entorno nacional y estatal. A su vez se presenta toda la numeralia demográfica, política, geográfica, económica, educativa, cultural, deportiva y de todos los rubros que describen a cada uno de los municipios.

En segundo lugar, se estructuran las políticas y funciones de los ayuntamientos sujetos a tres pilares temáticos, mismos que contienen una serie de temas y subtemas afines que describen el sentido de cada uno de los pilares.

En tercer lugar, dentro de cada tema se presenta un objetivo particular que describe porque es importante incluirlo y tratarlo, así como la estrategia de abordaje y, lo más importante, se enlistan todas las líneas de acción que se irán ejecutando durante el periodo de gobierno.

Por último, cada PDM se estructura en dos ejes transversales que contienen todas aquellas acciones organizativas y reglamentarias que dan forma a las funciones administrativas y de gestión. Lo anterior se rige en todo momento y comúnmente por cuatro principios básicos: el humanismo, la transparencia, la honradez y la eficiencia.

De esta manera, a continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los pilares temáticos y de los ejes transversales representados a su vez por los temas y subtemas que lo componen:

- **Pilar Temático Gobierno Solidario:** engloba la responsabilidad pública de atender las necesidades sociales, culturales y educativas, a través de políticas

en materia de combate a la pobreza, marginación y desigualdad. Éstas en conjunto coadyuvarán en el fortalecimiento del núcleo social y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Asimismo, se deberán definir estrategias focalizadas hacia el fortalecimiento de grupos sociales vulnerables.

- Tema Núcleo Social y Calidad de Vida.
 - Subtema Educación y Cultura.
 - Subtema Cultura Física y Deporte.
 - Subtema Salud y Asistencia Social.
 - Subtema Vivienda.
- Tema Grupos Vulnerables.
 - Subtema Niños, Jóvenes y Adultos Mayores.
 - Subtema Mujeres.
 - Subtema Población Indígena.
 - Subtema Población con Discapacidad.
- **Pilar Temático Municipio Progresista:** estructura las políticas encaminadas a promover y apoyar el desarrollo de la economía local en aras de impulsar el bienestar social de una forma sustentable que sea acorde con los principios medioambientales. De igual manera, el apalancamiento del desarrollo local se promoverá a partir del fomento de la actividad económica, de la cobertura y calidad de los servicios públicos, de la creación y conservación de empleos, y del mantenimiento de apoyo a la infraestructura municipal.
 - Tema Estructura y Ocupación de la Superficie Municipal.
 - Subtema Uso del Suelo.
 - Tema Actividades Económicas del Municipio.
 - Tema Empleo.
 - Tema Servicios Públicos.
 - Subtema Agua Potable.
 - Subtema Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas.
 - Subtema Electrificación y Alumbrado Público.

- Subtema Manejo de Residuos Sólidos.
- Subtema Panteones.
- Tema Abasto y Comercio.
- Tema Infraestructura de las Comunidades Terrestres y la Movilidad.
- Tema Asentamiento Humanos.
- Tema Imagen Urbana y Turismo.
- Tema Conservación del Medio Ambiente.
 - Subtema Protección al Ambiente y Áreas Naturales.
 - Subtema Parques, jardines y su Equipamiento.
 - Subtema Recursos Forestales.
 - Subtema Contaminación de los Recursos Aire, Agua y Suelo.
- **Pilar Temático Sociedad Protegida:** contiene las acciones públicas encaminadas a garantizar el acceso equitativo para toda la ciudadanía a la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia. Paralelamente se presentan las normas que guiarán el actuar de la sociedad dentro de la ciudad, mediante la reglamentación municipal adecuada. Finalmente, se presentan las acciones que se emprenderán para prevenir y/o atender contingencias provocadas por accidentes o por la naturaleza. Todo lo anterior con estricto apego a la protección y vigilancia de los derechos humanos.
 - Tema Seguridad Pública, Transito y la Función Mediadora-Conciliadora.
 - Tema Derechos Humanos.
 - Tema Protección Civil.
 - Tema Reglamentación Municipal.

Por su parte, como podemos observar, derivado en la estructura orgánica administrativa, la política pública es atendida y diseñada por diversas instancias gubernamentales, de aquí la necesidad de emprender dos ejes transversales que incidan y organicen adecuadamente las funciones que sean responsabilidad de cada una de las oficinas definidas dentro de la estructura orgánica municipal.

- Eje Transversal Gobierno de Resultados.

- Tema Estructura Administrativa del Gobierno Municipal.
- Tema Manuales de Organización y de Procedimientos.
- Tema Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales.
- Tema Transparencia y Rendición de Cuentas.
- Eje Transversal Financiamiento para el Desarrollo.
 - Tema Autonomía Financiera.
 - Tema Recaudación y Padrón de Contribuyentes.
 - Tema Estructura de Ingresos

Una vez conocida y analizada la estructura de los planes de desarrollo municipal, visualizamos una dificultad operativa para el caso de este estudio, sobre el hecho de que no se especifican cuáles son las tareas concretas a desarrollar por cada una de las oficinas públicas o áreas administrativas del ayuntamiento. Es decir, los temas y subtemas son abordados y desarrollados por diversas dependencias, pero no tenemos información suficiente que nos permita vincular directamente el perfil de los servidores públicos, agregados por oficina, con los resultados administrativos obtenidos.

Esto nos llevó a la necesidad de implementar una reingeniería operativa de los temas y subtemas del plan de desarrollo municipal, al proponer una reagrupación de los temas y subtemas en siete “Núcleos de Desarrollo Municipal”. El propósito es que cada uno de los temas y subtemas quede directamente vinculado con una oficina responsable de llevar a cabo las tareas necesarias para dar cumplimiento a las líneas de acción propuestas. De este modo, podemos medir y vincular el grado de atención que se le dio a las metas planteadas, de acuerdo con cada una de áreas administrativas, así como identificar a los servidores públicos responsables de llevarlas a cabo y, con ello, poder correlacionar resultado con perfiles. A continuación se presenta una descripción de los núcleos de desarrollo en los que agrupamos los temas de los PDM:

- 1. Núcleo de desarrollo de la infraestructura y mantenimiento de los servicios públicos:** esta estructura engloba todas las funciones de las direcciones de obras y servicios públicos relacionadas con la integración de las carpetas normativas referentes con las obras que se ejecutan: la realización de estudios topográficos que dan sostén a los proyectos de obra pública, la contratación por adjudicación o licitación de la obra pública de acuerdo con el presupuesto aprobado y, finalmente, la supervisión del desarrollo y entrega de la infraestructura realizada. Por su parte, el mantenimiento y atención de los servicios públicos representa toda aquella actividad que se realiza de manera uniforme y continua para mantener en buen estado el municipio y se constituye a la vez en un fiel reflejo de la calidad con la que opera la administración pública municipal frente a las principales demandas sociales como son alumbrado público, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de caminos y carreteras, cuidado de calles, parques y jardines, entre muchas otras tareas.
- 2. Núcleo de desarrollo para apoyo a grupos sociales, salud, educación y vivienda:** estructura que vincula las áreas destinadas a dar apoyo y atención a grupos sociales, contiene los estudios sobre la situación que guarda el municipio en materia de desarrollo humano. Para ello, los parámetros utilizados en el PDM están vinculados con los establecidos en el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mismos que se implementaron en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como una medida comparativa que mide los niveles de vida correspondientes a todos los países del mundo. Se enfocan en indicadores como la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo, educación, calidad de vida, protección a la infancia, sanidad, entre otros. Asimismo, con el objetivo de medir los índices de pobreza, se toman en consideración los parámetros del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), institución que diseñó una escala sistémica a partir de tres dimensiones, bienestar económico, derechos sociales, y el relativo contexto territorial, que da sentido al concepto de pobreza multidimensional sobre elementos

como: ingreso corriente *per cápita*, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. De esta manera, son las áreas de desarrollo social, el sistema municipal para el desarrollo integral de la familia, las dirección de educación y salud, y los organismos descentralizados de la juventud, apoyo a las mujeres, entre otras oficinas, las encargadas de dar atención a todos los habitantes con el objetivo de aminorar los rezagos existentes mediante la puesta en marcha de políticas focalizadas que permitan construir una sociedad de mayores oportunidades para todos.

- 3. Núcleo de desarrollo para la protección al medio ambiente, planeación urbana y transporte:** las áreas que atienden este núcleo tienen como responsabilidad la planeación urbana de acuerdo con los lineamientos que conforman el ordenamiento territorial de forma adecuada con el propósito de garantizar un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico entre los medios urbano, social y natural. Este esfuerzo va necesariamente coordinado con instancias estatales, federales y municipales; es decir, las oficinas que intervienen en este núcleo buscan garantizar los mecanismo de planeación acordes a la dinámica económica y poblacional, en lo relativo a la regulación del suelo, la salvaguarda de zonas ecológicas, la construcción de infraestructura pública y privada, las tendencias de movilidad, el potencial económico. Todo en conjunto abona al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante los parámetros de funcionalidad, eficiencia, competitividad y responsabilidad social. Asimismo, las oficinas enfocadas a la conservación del medio ambiente se enfocaran en la vigilancia, cuidado, preservación y restauración de áreas naturales a través de estrategias educativas, publicitarias e inclusive sancionadoras.
- 4. Núcleo de desarrollo del campo, comercio, industria, turismo y empleo:** las oficinas involucradas en esta estructura se encargan de fomentar el desarrollo económico del municipio, por ello, se compone como

un pilar estructural que da dinamismo y sirve de impulso para que mediante los parámetros adecuados como trámites, licencias, apoyos, infraestructura, acompañamiento, capacitación, monitoreo, inversión, entre otros, se logre elevar la calidad de vida de la ciudadanía sobre estándares de igualdad de oportunidades y equidad. De esta manera, conocer la contexto y numeralia de las actividades que realiza la población económicamente activa en los sectores primario, secundario y terciario es fundamental para construir una sociedad con más y mejores posibilidades para su desarrollo. Son las unidades administrativas de gobernación, desarrollo económico, emprendedurismo, desarrollo agrario, rural y turístico las encargadas de generar la mejores prácticas para la mejora regulatoria que otorgue las garantías adecuadas al sector privado y, en conjunto, con el gobierno municipal se crezca en el plano económico conforme a los equilibrios establecidos.

- 5. Núcleo de desarrollo para el apoyo a la cultura, las artes, la cultura física y el deporte:** particularmente son las direcciones o institutos de apoyo al deporte y promoción de la cultura las encargadas de dar impulso a actividades artísticas, culturales, recreativas, musicales y deportivas, como lo son tertulias, exposiciones, talleres, festivales, conferencias, torneos, entrenamientos, capacitaciones, concursos, apoyos, entre otros. Estos organismos tienen la responsabilidad fomentar acciones de esparcimiento y de formación profesional de atletas y artistas. Asimismo, estos institutos asumen una responsabilidad activa para la promoción de la salud a través de campañas de ejercitación y activación física para toda la población con el propósito de mantener una sociedad enfocada a la salud preventiva, y crear incubadoras de talentos deportivos que puedan representar al municipio en eventos nacionales e internacionales.
- 6. Núcleo de desarrollo de la planeación, control interno, administración y finanzas:** corresponde a las instancias encargadas de definir la organización interna de la administración como la clave inicial para poner en marcha los trabajos que se realizan dentro del plazo trianual para el cual

fueron electas las autoridades que conforman el ayuntamiento. En este núcleo de desarrollo se elaborara un análisis holístico que considera elementos presupuestales, sociales, políticos, administrativos, legales, entre otros, que en conjunto conforman las directrices que guían el plan de desarrollo municipal. Las áreas que aquí intervienen son la Secretaría Técnica del Ayuntamiento como oficina neurálgica que dará orden a la elaboración, seguimiento y evaluación de todos los proyectos estratégicos. A su vez, son las áreas de Administración y Tesorería los brazos encargados de presupuestar y materializar la puesta en marcha de las acciones que se consideran de mayor pertinencia para atender una problemática concreta. Finalmente, son la Contraloría Interna y la Dirección de Planeación las unidades que darán seguimiento al buen desempeño de toda la estructura orgánica administrativa, así como ser la ventanilla de atención ante quejas de carácter ciudadano o administrativas, en aras de garantizar la transparencia en los procesos que dentro de la administración se llevan a cabo.

- 7. Núcleo de desarrollo para la gestión y el desarrollo político del honorable ayuntamiento:** finalmente la rectoría del orden de gobierno municipal recae en el cuerpo colegiado denominado Honorable Ayuntamiento, el cual es encabezado por el o la Presidente(a) Municipal emanado de un proceso democrático electo mediante planilla. En este órgano también intervienen las fuerzas políticas que obtuvieron un suficiente número de votos para alcanzar una representación proporcional mediante regidores y síndicos. En conjunto este colegiado define las directrices a seguir durante tres años de gobierno con un sentido de buen desempeño para la gestión administrativa y la prestación de servicios públicos con eficiencia y eficacia. La presidencia municipal y sus unidades son las encargadas de vigilar, controlar, coordinar y publicitar el funcionamiento de la administración pública municipal con el propósito de integrar las mejores prácticas administrativas que generen resultados públicos para elevar la calidad de vida de la población, siempre con apego

a las disposiciones legales y administrativas vigentes. El objetivo es garantizar, canalizar y atender las demandas y derechos de la ciudadanía. Adicionalmente, este trabajo se fortalece más allá de las áreas administrativas mediante la elección en asambleas públicas de autoridades auxiliares en cada una de las demarcaciones internas que componen al municipio. Finalmente, la Secretaría del Ayuntamiento dará fe y legalidad a los acuerdos que del H. Ayuntamiento emanen.

A continuación podemos ver en el cuadro 2.5. cómo quedaron clasificadas las diferentes oficinas de los ayuntamientos en función de cada uno de los núcleos de desarrollo. Es decir, los funcionarios públicos adscritos a estas unidades administrativas son los encargados de materializar, llevar a cabo, dar seguimiento y evaluar las directrices estratégicamente planteadas dentro de cada uno de los temas y subtemas previstos por los planes de desarrollo municipal de San Mateo Atenco, Toluca y Almoloya de Juárez para el periodo 2013-2015:

Cuadro 2.5. Oficinas por Núcleo de Desarrollo

NÚCLEOS DE DESARROLLO	DEPENDENCIAS		
	ALMOLOYA DE JUÁREZ	TOLUCA	SAN MATEO ATENCO
INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Obras Públicas. • Dirección de Servicios Públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas. • Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos. • Organismo Municipal de Residuos Sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Obras Públicas. • Dirección de Servicios Públicos Municipales.
APOYO A GRUPOS SOCIALES, SALUD, EDUCACIÓN Y VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Salud. • Dirección de Desarrollo Social. • Dirección de Educación. • DIF Municipal. • Dirección de Atención a la Juventud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Social. • Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil. • Consejo Municipal de la Mujer. • DIF Municipal. • Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Social. • Instituto para la Protección de los Derechos de la Mujer. • DIF Municipal • Dirección de Desarrollo Educativo, Cultural y F. Civil.
PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, PLANEACIÓN URBANA Y TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Ecología. • Dirección de Desarrollo Urbano. • Dirección de Catastro y Tenencia de la Tierra. • Dirección de Transporte Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos. • Centro de Educación Ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. • Dirección de Desarrollo Rural Sustentable. • Dirección de Vialidad y Transporte. • Dirección de Desarrollo Metropolitano.
DESARROLLO DEL CAMPO, COMERCIO, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Agrícola y Ganadera. • Dirección de Desarrollo Rural. • Dirección de Desarrollo Económico. • Dirección de Gobernación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Económico. • Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Desarrollo Económico y Fomento Turístico. • Dirección de Gobernación y Comercio • Dirección de Desarrollo Rural Sustentable.
APOYO A LA CULTURA LAS ARTES, CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Organismo Municipal del Deporte. • Dirección de Cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte. • Comisionado de Espacios y Servicios Públicos. • Instituto Municipal de Cultura y Arte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Educativo, Cultural y Formación Civil. • Dirección del Deporte.
PLANEACIÓN, CONTROL INTERNO, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Tesorería Municipal. • Dirección de Administración. • Secretaría Técnica. • Dirección de Planeación. • Contraloría Interna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tesorería Municipal. • Contraloría Municipal. • Dirección de Administración. • Secretaría Técnica. • Instituto Municipal de Planeación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tesorería Municipal. • Unidad de Información, Planeación y Estadística. • Contraloría Municipal. • Dirección de Administración. • Secretaría Técnica.
GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO POLÍTICO DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia. • Secretaría Particular. • Secretaría Adjunta. • Coordinación de Comunicación Social. • Dirección de Eventos Especiales. • Regidurías y Sindicatura. • Secretaría del Ayuntamiento. • Coordinación de Autoridades Auxiliares. • Defensoría Municipal de los Derechos Humanos. • Dirección de Asuntos Jurídicos. • Oficina Conciliadora y Calificadora. • Dirección de Atención Ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia. • Unidad de Comunicación Social. • Secretaría Particular. • Regidurías y Sindicaturas. • Unidad de Asuntos Religiosos. • Comisionado de Espacios y Servicios Públicos. • Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas. • Secretaría del Ayuntamiento. • Dirección de Gobierno, Autoridades Auxiliares y Mediación. • Consejería Jurídica. • Defensoría Municipal de los Derechos Humanos. • Consejo Ciudadano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia. • Coordinación de Comunicación Social. • Secretaría Particular. • Regidurías y Sindicatura. • Coordinación de Participación Ciudadana. • Coordinación de Desarrollo Institucional y Gestión Municipal. • Secretaría del Ayuntamiento. • Unidad Jurídica. • Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, y de la misma forma que en el caso anterior, nos dimos a la tarea de asignar los temas y subtemas contenidos en cada uno de los PDM de los municipios estudiados para clasificarlos en relación son cada uno de los núcleos de desarrollo. En algunos casos del cuadro 2.6. difiere el nombre del tema derivado de que no todos los municipios utilizan los mismos términos para definir sus grupos temáticos, sin embargo, en el fondo la actividad va encaminada hacia los mismos objetivos.

Cuadro 2.6. Temas y Subtemas por Núcleo de Desarrollo

NÚCLEO DE DESARROLLO	TEMAS / SUBTEMAS Y EJES TRANSVERSALES		
	ALMOLOYA DE JUÁREZ	TOLUCA	SAN MATEO ATENCO
INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	<ol style="list-style-type: none"> Vivienda. Servicios Públicos. Electrificación y Alumbrado. Panteones. Infraestructura de Comunicaciones y Transportes. Obra Pública en Proceso. 	<ol style="list-style-type: none"> Vivienda. Alumbrado Público. Panteones. Infraestructura de Comunicaciones y Transportes. Obra Pública en Proceso. 	<ol style="list-style-type: none"> Vivienda. Vialidades. Obra Pública en Proceso. Electrificación y Alumbrado Panteones.
APOYO A GRUPOS SOCIALES, SALUD, EDUCACIÓN Y VIVIENDA	<ol style="list-style-type: none"> Educación y Cultura. Salud y Asistencia Social. Vivienda. Grupos Vulnerables: Mujeres, Grupos Indígenas, Niños, Adultos Mayores y Personas con Discapacidad. 	<ol style="list-style-type: none"> Combate a la Pobreza: Programa Alimentación. Educación para el Desarrollo Integral. Salud y Asistencia Social. Integración Familiar. Grupos Sociales: Niños, Jóvenes, Mujeres, Adultos Mayores, Población Indígena, Población con Discapacidad. Vivienda. 	<ol style="list-style-type: none"> Educación y Cultura. Salud y Asistencia Social. Vivienda. Grupos Vulnerables: Niños, Mujeres, Adultos Mayores, Grupos Indígenas, Personas con Discapacidad.
PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, PLANEACIÓN URBANA Y TRANSPORTE	<ol style="list-style-type: none"> Estructura y Ocupación de la Superficie Municipal y Uso del Suelo. Manejo de Residuos Sólidos. Asentamientos Humanos. Imagen Urbana y Turismo. Conservación del Medio Ambiente. Parques y Jardines. Recursos Forestales. Contaminación de los Recursos Aire, Agua y Suelo. 	<ol style="list-style-type: none"> Estructura de la Superficie Municipal Uso del Suelo. Manejo de Residuos Sólidos. Asentamientos Humanos. Imagen Urbana y Espacios Públicos. Conservación del Medio Ambiente: Protección Ambiental y Recursos Naturales. Parques Jardines y su Equipamiento. Recursos Forestales. Contaminación de los Recursos, Aire, Agua y Suelo. Educación Ambiental. Asuntos Metropolitanos. 	<ol style="list-style-type: none"> Uso del Suelo. Imagen Urbana y Turismo. Manejo de Residuos Sólidos. Asentamientos Humanos. Conservación del Medio Ambiente.
DESARROLLO DEL CAMPO, COMERCIO, INDUSTRIA, TURISMO Y EMPLEO	<ol style="list-style-type: none"> Actividades Económicas del Municipio. Abasto y Comercio. Imagen Urbana y Turismo. 	<ol style="list-style-type: none"> Ocupación de la Población Municipal: Actividades Económicas. Empleo. Turismo y Artesanías. Mercados 	<ol style="list-style-type: none"> Actividades Económicas del Municipio. Imagen Urbana y Turismo. Abasto, Comercio y Rastro. Empleo
APOYO A LA CULTURA LAS ARTES, CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	<ol style="list-style-type: none"> Cultura Física y Deporte. Educación y Cultura. 	<ol style="list-style-type: none"> Cultura Física y Deporte. Cultura y Arte. 	<ol style="list-style-type: none"> Educación y Cultura. Cultura Física y Deporte.
PLANEACIÓN, CONTROL INTERNO, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS.	<ol style="list-style-type: none"> Manuales de Organización y Procedimientos. Perfil Técnico de los Servidores Públicos. Financiamiento para el Desarrollo. Recaudación y Padrón de Contribuyentes. Egresos. 	<ol style="list-style-type: none"> Manuales de Organización y Procedimientos. Perfil Técnico Profesional de los Servidores Públicos. Planeación para el Desarrollo. Contraloría Interna. Financiamiento para el Desarrollo: Autonomía Financiera. Recaudación y Padrón de Contribuyentes. Estructural de Ingresos. Indicadores para el Desarrollo Municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> Financiamiento para el Desarrollo. Manuales de Organización y Procedimientos. Perfil Profesional de los Servidores Públicos Financiamiento para el Desarrollo. Recaudación y Padrón de Contribuyentes. Estructural de Egresos.
GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO POLÍTICO DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO	<ol style="list-style-type: none"> Gobierno Eficiente que Genere Resultados. Derechos Humanos 	<ol style="list-style-type: none"> Una Gestión Gubernamental Distinta. Derechos Humanos 	<ol style="list-style-type: none"> Eje Gobierno Eficiente que Genere Resultados. Mediación y Conciliación y Derechos Humanos

Fuente: Construcción propia.

En tercer lugar, tocó clasificar y definir específicamente las líneas de acción, los compromisos de campaña, los proyectos, los programas y objetivos emprendidos por cada municipio dentro de los de los temas y subtemas planteados. De aquí encontramos una diversidad de propuestas que van desde la definición de acciones concretas y específicas sobre parámetros claramente delineados para lograr completarlos satisfactoriamente, hasta propuestas muy vagas y ambiguas que pierden su objetivo durante la construcción de indicadores debido a la dificultad para medirlas.

En este sentido, el siguiente apartado enlista para cada uno de los núcleos temáticos de desarrollo un resumen de las acciones generales que coinciden para los tres municipios. El propósito es ilustrar qué tipo de metas plantearon y programaron los ayuntamientos dentro de sus planes de desarrollo municipal*:

1. Núcleo de desarrollo de infraestructura y mantenimiento de los servicios públicos:

- Rehabilitación o construcción de caminos, calles y carreteras; incluye pavimentación con concreto hidráulico o asfaltado, banquetas, guarniciones, bacheo, puentes vehiculares.
- Perfeccionar las condiciones, las características y ampliación ser servicios públicos como son alumbrado y electrificación, mantenimiento de panteones, recolección de residuos sólidos, poda de parques y jardines, etcétera.
- Construcción de infraestructura comunal como casas de cultura, teatros, casas de atención a la mujer y al adulto mayor, clínicas, panteones, unidades deportivas, infraestructura escolar, centros regionales de atención diversa, infraestructura turística, entre otros.
- Construcción de mobiliarios urbano, señalética, topes, puentes peatonales, semaforización, accesibilidad para personas con capacidades diferentes, ciclovías.

* De forma particular en los sección de anexos de este trabajo se pueden ver las líneas de acción clasificadas por municipio y por núcleo de desarrollo de forma extendida.

- Campañas de limpieza, mantenimiento de calles y mobiliario urbano, reciclaje, acceso y movilidad

2. Núcleo de desarrollo para apoyo a grupos sociales, salud, educación y vivienda:

- Incremento de apoyos personales como becas, canastas alimentarias, pies de casa, rehabilitación de viviendas.
- Incremento de programas de atención a la salud, infraestructura educativa, de enseñanza, capacitación.
- Fortalecer programas de apoyo y asistencia social focalizados a adultos mayores, mujeres, personas con capacidades diferentes, indígenas, niños y jóvenes.
- Difundir oferta educativa e infraestructura social.
- Asesoría, pláticas y talleres a la población en general sobre violencia familiar y contra la mujer, adicciones, problemáticas en adolescentes, prevención de enfermedades, fomento al desarrollo humano y nutrición, entre otros.
- Brindar apoyo psicológico, de trabajo social, terapias físicas y ayudas funcionales a personas en situación de vulnerabilidad que lo requieran.
- Establecer convenios de colaboración con instituciones no gubernamentales, con otros ordenes de gobierno y organismos competentes para cada caso.
- Impulsar políticas y programas sociales interinstitucionales de apoyo al trabajo, educación y salud para grupos en situación de vulnerabilidad.

3. Núcleo de desarrollo para la protección al medio ambiente, planeación urbano y transporte:

- Elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
- Identificar el uso actual del suelo y propiciar su uso de acuerdo con sus aptitudes.
- Establecer y gestionar rutas de transporte, movilidad y costos.
- Integrar a las localidades al desarrollo y crecimiento económico con vialidades que permitan el fácil acceso al centro urbano.

- Campañas de conservación del medio ambiente.
- Actualizar los procedimientos para la autorización de licencias y permisos en materia de usos del suelo.
- Convocar la participación social y privada en concursos para la mejora de la imagen urbana del municipio.
- Determinar la viabilidad de proyectos de alto impacto a cargo del IMPLAN.
- Coordinar acciones con las dependencias estatales y federales para la preservación de áreas naturales protegidas.
- Desarrollar acciones para evitar el maltrato animal que propicien una conciencia sobre la relación entre la sociedad y los animales.

4. Núcleo de desarrollo del campo, comercio, industria, turismo y empleo:

- Realización de ferias del empleo.
- Establecer convenios con empresas con la finalidad de garantizar el incremento de la oferta de empleo.
- Gestionar la ampliación del programa sectorial Procampo a fin de fomentar el impulso al sector agrícola para aumentar la productividad.
- Fortalecimiento del Sector Agropecuario.
- Incrementar la actividad comercial mediante acciones que permitan mejorar y ampliar el equipamiento de comercio y abasto en el municipio.
- Fomentar en la población el consumo de bienes y servicios dentro de los límites municipales.
- Registrar a los locatarios de los tianguis para mantener un control y evitar el desorden.
- Ofrecer visitas guiadas a los sitios de interés para dar a conocer el municipio, sus tradiciones e identidad.
- Convenir con el sector empresarial para ampliar la contratación laboral de personas clasificadas como vulnerables.
- Gestionar ante las instancias pertinentes cursos de capacitación para los productores agrícolas, ganaderos y acuícolas, así como los productores de calzado y comerciantes.

- Realizar más difusión de los productos que se ofrecen en el municipio para atraer turismo comercial.
- Gestión de una incubadora de empresas de tecnología intermedia.
- Reordenamiento comercial en etapas, para mejorar la imagen del municipio.
- Instalar módulos de información turística.
- Incorporar contribuyentes al padrón de comercios establecidos.
- Impulsar la productividad y competitividad en el municipio, ajustando sus procesos para facilitar en todo momento la inversión y el desarrollo económico.
- Propiciar el reordenamiento del comercio informal.
- Promover la matanza segura.
- Vincular la promoción turística con la difusión y rescate del patrimonio cultural y artístico del municipio.
- Capacitar a los artesanos del municipio para que tengan una vocación Comercial

5. Núcleo de desarrollo de apoyo a las artes, la cultura, cultura física y deporte:

- Incrementar y mejorar la infraestructura instalada de espacios destinados a la cultura física y al deporte del municipio de Almoloya de Juárez, contribuyendo a la salud física y mental de sus habitantes mediante el fomento de la práctica de la cultura física y las disciplinas deportivas, favoreciendo la promoción y difusión de eventos y competencias.
- Elaboración de un compendio del patrimonio cultural de nuestro municipio.
- Apoyo al arte popular y a los artesanos para impulsar a los representantes del municipio de Almoloya de Juárez en ferias y eventos regionales, estatales y nacionales.
- Ampliar en las diferentes comunidades del municipio la infraestructura deportiva, así como darle mantenimiento y equipamiento a la ya existente.
- Incrementar el acervo bibliográfico de la biblioteca municipal y mejorar su infraestructura.
- Realizar diferentes tipos de evento tales como conferencias, obras de teatro, ferias, cursos de verano, bailables, concursos, entre otros, sobre las

diversas formas de arte para promoverla cultura entre los habitantes del municipio.

- Apoyar a los deportistas a través de becas, uniformes, premios y reconocimientos, viáticos y transporte.
- Realizar convenios interinstitucionales con el sector público, privado y social a fin de promover y difundir la actividad física y el deporte del municipio.
- Propiciar el rescate del patrimonio cultural del municipio.

6. Núcleo de desarrollo para la planeación, control interno, administración y finanzas:

- Revisión y análisis de la estructura orgánica municipal.
- Certificación de competencias de los servidores públicos ante las instancias correspondientes.
- Fomentar la contratación del personal con los perfiles profesionales correctos para el desempeño de las funciones en las áreas de la administración municipal.
- Implementar cursos sobre ética y valores del servidor público municipal que ayude a desarrollar en el personal de base las capacidades y habilidades para el mejor desempeño de sus funciones.
- Crear el Manual de Organización que contendrá los objetivos y funciones de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal.
- Elaborar los manuales de procedimientos por cada servicio público que brinda el municipio a los habitantes de Almoloya de Juárez y Unidad Administrativa estableciendo las directrices, tendientes a gestión pública eficiente, eficaz y efectiva.
- Identificar la necesidad de equipamiento de capacitación y adiestramiento en rubros específicos de los servicios públicos municipales.
- Integrar funciones y actividades que contribuyan a elevar de manera continúa la calidad de servicios públicos que se brindan.
- Optimizar el uso de los ingresos públicos propios y de financiamiento en los programas de acción del municipio.

- Mantener actualizado el padrón de contribuyentes e invitar a los habitantes a sumarse al pago de los impuestos.
- Fiscalizar mediante acciones preventivas el desempeño de unidades administrativas que conforman la administración pública del municipio y sus organismos auxiliares y el cumplimiento del plan, objetivos, metas, programas y proyectos.
- Formular e implementar reglamentos y normatividad específica para la prestación de servicios públicos a los habitantes, a efecto de asegurar la atención de demandas y mejorar la calidad que se brinda.
- Fortalecer la autonomía financiera municipal.
- Generar la planeación administrativa-financiera para el ejercicio de los recursos asignados y la correcta programación, control y evaluación del gasto público.

7. Núcleo de desarrollo para la gestión y desarrollo político del honorable ayuntamiento:

- Desarrollar modelos de gestión pública municipal para evaluar el desempeño de su estructura administrativa.
- Evaluar constantemente la estructura administrativa municipal con respecto a la prestación de los servicios que ofrece el ayuntamiento para generar una relación de congruencia entre las instituciones y las funciones estipuladas.
- Promover la participación ciudadana en la planeación control y evaluación del gobierno municipal.
- Apoyo de las tecnologías cibernéticas para dar a conocer catálogo de servicios, trámites y requisitos y generar comunicación directa y permanente para solventar demandas y hacer denuncias.
- Involucrar a todos los sectores: estudiantes, académicos, profesionistas, personas económicamente activas, organizaciones comerciales, sociales, deportivas, religiosas, civiles, políticas, transportistas y de otros servicios, en suma, a todas las familias, oriundas y vecindadas en la toma de decisiones por área.

- Realizar ciclos de conferencias y pláticas dirigidas a la población infantil, estudiantil, mujeres, adultos mayores y padres de familia con temas relativos a derechos humanos en coordinación con instituciones de los ámbitos federal y estatal.
- Incorporar a la población en la toma de decisiones, a través de asesorías útiles para llegar a una buena conciliación siempre buscando el común acuerdo entre las partes.
- Concientizar a los trabajadores del municipio en su función de servidores públicos para brindar servicios con calidad.
- Supervisar la comandancia a fin de verificar que cuenten con las condiciones necesarias para realizar sus funciones y no se vulneren los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.
- Asesorar jurídica y administrativamente a la población en general, sin distinción alguna.

Finalmente, el cuarto reto fue la construcción de nuestros indicadores y datos, mediante el análisis y cruce de información que se presenta en el siguiente capítulo. Es decir, a partir de los resultados generados por las administraciones municipales presentados en los informes anuales de gobierno y en bases de datos obtenidas de diversas instituciones.

El fin es integrar los resultados de los tres años de gestión en indicadores de gestión que permitan modelar la eficacia administrativa, misma que a su vez será vinculada con las unidades administrativas y con el perfil particular de cada uno de los servidores públicos de acuerdo con los datos obtenidos en las encuestas que se aplicaron.

Cabe hacer mención como nota aclaratoria que dentro de este trabajo de investigación no se estudiaron las acciones emprendidas por todas las unidades administrativas, dejando fuera deliberadamente las concernientes con seguridad pública y protección civil al ser facultades muy limitadas por el gobierno federal y estatal. Asimismo, las acciones concernientes con agua y drenaje tampoco se

abordan derivado de la autonomía con que cuentan estos organismos a nivel de comités comunales dentro del municipio. Finalmente, en el caso del municipio de San Mateo Atenco no fue posible concretar la encuesta sobre perfil de los servidores públicos que laboraban en ese momento dentro de las oficinas del DIF municipal.

2.1.1.2. ¿CÓMO MEDIR LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA?

Se han analizado ya las facultades y el tipo de acciones que desarrolla una administración municipal con el propósito de entregar resultados a la ciudadanía, lo que nos lleva ahora a decidir cómo medir estos resultados y poder clasificarlos por grado de éxito, mismos que, de acuerdo con nuestra hipótesis principal, estarán en función de la preparación especializada, el número de años y tipo de experiencia laboral y el grado de educación escolarizada que describa conjunta e individualmente a los servidores públicos por cada área de trabajo.

A partir de esta visión instrumental surgen una serie de falacias estadísticas al tratar todos los datos resultados de un ayuntamiento de forma agregada. Es decir, debemos ser reservados al afirmar que si un ayuntamiento es reconocido con premios nacionales o se encuentra en los primeros lugares de recaudación signifique que sus servidores públicos son más profesionales en comparación con aquellos municipios que no recibieron el premio o no aparezcan en los mejores lugares. Por eso es indispensable segmentar los resultados para cada una de las áreas laborales a fin de conocer a detalle quiénes fueron los responsables de llevar a cabo determinadas tareas y, con ello, tener afirmaciones más precisas y bien sustentadas tanto cualitativa como cuantitativamente.

Bajo esta advertencia definimos, en primer lugar, algunos atributos generales deseables, en los que el actuar gubernamental tiene incidencia como son: a) el nivel de recaudación; b) la cobertura de servicios básicos, y c) la elaboración y gestión de proyectos. Como se dijo, de manera aislada, cada uno de estos atributos no refleja en su totalidad que tan eficiente es un ayuntamiento, pero sí

nos brindan una aproximación al desempeño en tres dimensiones medulares en las que los gobiernos locales tienen competencia e incidencia.

1) El nivel de recaudación hace referencia a la captación de recursos propios que llevan a cabo los municipios por concepto de impuestos locales -como el impuesto predial-, productos, aprovechamientos, contribuciones a las mejoras, entre otros. Recordemos que los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda para cubrir sus necesidades, esto de acuerdo con lo señalado en el artículo 115 constitucional.

Para medir la eficiencia de los ayuntamientos en materia recaudatoria, podríamos basarnos en lo que llamamos Índice de Esfuerzo Tributario Municipal (IET), el cual se define como la razón entre los ingresos propios –mencionados con anterioridad- y los ingresos totales provenientes de aportaciones y participaciones federales y estatales en el mismo periodo de referencia. La fórmula para el cálculo del IET es:

$$IET T_i = \frac{IP_i}{IT_i}$$

Donde:

IET (T_i) = es el Índice de esfuerzo tributario municipal en el tiempo i.

IP_i = son los ingresos propios en el tiempo i.

IT_i = son los ingresos totales del municipio en el tiempo i.

Los valores esperados del índice oscilan entre el rango de 0 y 1. Se asume que niveles del IET cercanos a uno, indican mayor eficiencia recaudatoria en los ayuntamientos y que niveles inferiores cercanos a cero, indican una eficiencia menor³². Lo anterior, debido a que es la resultante de la calidad de los procesos establecidos, la estructura organizacional involucrada y los esfuerzos de gestión

³² Para calcular el valor del IET, se utilizará la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), disponible en www.inafed.gob.mx

para la recaudación. Formalmente, tenemos que la recaudación medida por el IET, es una función de la profesionalización:

2) Por su parte la cobertura de los servicios básicos, como se mencionó con anterioridad, es responsabilidad de los municipios proveer servicios públicos como el agua potable, drenaje, alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública preventiva y tránsito. Estas nuevas responsabilidades, requieren una mayor capacidad de gestión pública por parte de los actores políticos y los administradores locales (Merino, 2006).

Para medir la eficiencia de los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos, se puede utilizar tanto el Índice de Marginación Municipal (IMM), como el indicador Viviendas Particulares Habitadas con Servicios Públicos (VSP).

El IMM³³ es una medida del impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, vivienda e ingresos monetarios. La matriz para la construcción del índice es:

$$X = \begin{bmatrix} I_{1-1} & I_{1-2} & \dots & I_{1-9} \\ I_{2-1} & I_{2-2} & \dots & I_{2-9} \\ \vdots & \vdots & & \vdots \\ I_{i-1} & I_{i-2} & \dots & I_{i-9} \end{bmatrix};$$

Donde:

li1 = Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.

li2 = Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.

³³ La desagregación del índice IMM está disponible a nivel municipal para 2010 en la página de Internet www.conapo.gob.mx.

Ii3 = Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni excusado.

Ii4= Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica.

Ii5 = Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada.

Ii6 = Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.

Ii7 = Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.

Ii8 = Porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes.

Ii9 = Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

La variable VSP es una medida de la proporción de viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, agua entubada y energía eléctrica. Su desagregación es por tipo de servicio y está disponible a nivel municipal para 2010 en el censo de población y vivienda en la página de internet www.inegi.org.mx

La mayor cobertura en la prestación de servicios públicos requiere una mayor capacidad de gestión pública por parte de los actores políticos y los administradores locales. Formalmente, tenemos que la cobertura de servicios básicos, medida por el IMM o por la VSP, es una función de la profesionalización.

3) Finalmente, de forma particular la elaboración y gestión de proyectos, se relaciona con la capacidad institucional de diseñar, gestionar e implementar proyectos, con el fin de atraer recursos en beneficio de la población de una demarcación determinada.

Si bien se han identificado problemas de capacidad de gestión en apoyos técnicos y frente a instituciones nacionales e internacionales (Morales y Gómez, 2006), existe total ausencia de estudios sobre la relación entre la profesionalización y la participación municipal frente a los recursos en los programas federales. De aquí la relevancia de la inclusión pionera de la atracción de recursos federales – mediante la gestión municipal- en la discusión sobre la importancia de la profesionalización.

Es decir, para medir la eficiencia de los ayuntamientos en cuanto a la elaboración y gestión de proyectos, podríamos crear la variable Beneficios Otorgados a Municipios Mediante Programas Federales (BPF). Para el cálculo de esta variable, es necesario tomar en consideración los recursos otorgados por los programas federales que cumplen con las siguientes características:

- 1) Estar financiados con recursos federales.
- 2) Tener como población objetivo a los municipios.
- 3) Establezcan como requisito la elaboración de proyectos, para recibir apoyos.
- 4) Estar obligados a la publicación de Reglas de Operación.
- 5) Tener cobertura a nivel nacional.

Una vez identificados los programas federales que cumplen con estas características³⁴, el cálculo de los BPF se podría instrumentar mediante la siguiente fórmula:

$$BPF = \sum_{i=1}^n Xi \quad i \geq 1$$

Donde:

X_i = Transferencias monetarias otorgadas por el programa “i”.

³⁴ Para la identificación de Programas Federales que cumplieran con las características previamente definidas, se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

$X_i=1$, Programa de apoyo a la infraestructura cultural de los estados.

$X_i=2$, Programa comunidades saludables³⁵

$X_i=3$, Programa de rescate de espacios públicos³⁶.

$X_i=4$, Programa prevención de riesgos en los asentamientos humanos.

$X_i=5$, Programa Apoyo a comunidades para restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal.

$X_i=6$, Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas, si el municipio es urbano o apoyos recibidos del Programa para la construcción y rehabilitación del sistema de agua potable y saneamiento en zonas rurales, si el municipio es rural, de acuerdo con la clasificación del INEGI.

$X_i=7$, Programa Tratamiento de aguas residuales.

La hipótesis que sustenta esta variable es que a mayor captación de transferencias monetarias para el desarrollo de proyectos en beneficio de la población, requiere una mayor capacidad técnica y de gestión por parte de la burocracia local. Formalmente, tenemos que la elaboración y gestión de proyectos medida por la BPF es una función de la profesionalización.

Algunos de los ejemplos de programas federales más representativos son:

1. Programa de apoyo a la infraestructura cultural de los estados (PAICE): el objetivo general de este programa³⁷ es contribuir junto con los gobiernos estatales, del Distrito Federal, delegacionales, municipales, de las universidades públicas y con la sociedad civil organizada a la creación, mantenimiento y optimización de los bienes muebles e inmuebles que dan

³⁵ Sólo si los municipios tienen entre 500 y 2500 habitantes.

³⁶ Sólo si los municipios tienen más de 15,000 habitantes o que se encuentren dentro de los municipios que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

³⁷ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados para el ejercicio fiscal 2013. Publicado en el DOF, el 26 de febrero de 2013.

cabida a las múltiples y diversas expresiones artísticas y culturales del país que requieren por sus propias características de espacios que de manera natural originan procesos de crecimiento e impacto social y contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. La población objetivo son las instancias estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus delegaciones, políticas, comunitarias, y las universidades públicas estatales y de la Ciudad de México y de la sociedad civil organizada, encargadas de la promoción y desarrollo cultural y artístico. Este programa tiene cobertura en el ámbito nacional, ya que aunque es un programa principalmente urbano, se interesa especialmente por las zonas y regiones marginadas del país que tengan necesidades en términos de infraestructura cultural.

- 2. Programa comunidades saludables:** el objetivo general de este programa³⁸ es fortalecer los determinantes de la salud, mediante el impulso de la participación de las autoridades municipales, la comunidad organizada y los sectores sociales en el desarrollo de acciones de promoción de la salud a fin de generar entornos y comunidades favorables a la salud. Su población objetivo, son todos aquellos municipios con localidades de 500 a 2500 habitantes que participan con proyectos de promoción de la salud. Entre los requisitos de los proyectos que se apoyan a través de este programa, destaca que cada proyecto debe establecer claramente su población a atender: el nombre y el número de localidades a beneficiar y el total de habitantes que cubrirá, desglosado por sexo y grupo de edad, de acuerdo con el diagnóstico participativo presentado.
- 3. Programa de rescate de espacios públicos:** el objetivo general de este programa³⁹ es contribuir a mejorar la percepción de seguridad ciudadana, en las ciudades y zonas metropolitanas, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza multidimensional. La población objetivo, son los espacios públicos en condiciones de deterioro,

³⁸ Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Comunidades Saludables para el ejercicio fiscal 2013. Publicado el 27 de febrero de 2013 en el DOF.

³⁹ Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2013. Publicado en el DOF, el 28 de febrero de 2013.

abandono o inseguridad, ubicados en ciudades de 15 mil o más habitantes o en aquellas sin cumplir esta condición, se encuentren dentro del listado de municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. La cobertura del programa es a nivel nacional.

4. Programa prevención de riesgos en los asentamientos humanos: el objetivo general de este programa⁴⁰ es contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en materia de prevención de riesgos, a través de las obras y acciones que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante el impacto de fenómenos naturales. Su población objetivo son los municipios susceptibles al efecto destructivo de fenómenos naturales, que reducen el impacto derivado de la ocurrencia de desastres. La cobertura del programa es a nivel nacional.

5. Programa apoyo a comunidades para restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal: el objetivo general de este programa⁴¹ es contribuir a que a través de los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil la población tenga acceso al patrimonio cultural mexicano, alentando, fortaleciendo e integrando las iniciativas de protección, conservación y difusión del patrimonio cultural. La población objetivo son las instituciones en las entidades federativas, en los municipios, en las comunidades locales y grupos organizados legalmente constituidos, con el fin de mantener, rehabilitar, restaurar y/o conservar monumentos históricos o bienes artísticos, muebles e inmuebles de propiedad Federal. La cobertura del programa es a nivel nacional.

6. Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas: este programa⁴² dirige sus acciones para rehabilitar, complementar e incrementar la infraestructura de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento, atendiendo y reforzando la infraestructura hidráulica; realizar las obras nuevas que requiere el crecimiento de la demanda, así como adecuar y utilizar plenamente la infraestructura existente. La cobertura de este

⁴⁰ Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, para el ejercicio fiscal 2013. Publicado en el DOF, el 28 de febrero de 2013.

⁴¹ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal, para el ejercicio fiscal 2013. Publicado en el DOF, el 26 de febrero de 2013.

⁴² Manual de Operación y Procedimientos 2013, del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), disponible en www.conagua.gob.mx

programa da prioridad a aquellos municipios que se encuentran dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

- 7. Programa para la construcción y rehabilitación del sistema de agua potable y saneamiento en zonas rurales:** este programa⁴³ apoya los esfuerzos del Gobierno Mexicano, para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en localidades mexicanas de hasta 10,000 habitantes bajo criterios de sostenibilidad operativa y financiera. Para las localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, el enfoque será incentivar y consolidar la gestión comunitaria de los sistemas, para las localidades urbanas de 2,501 a 10,000 habitantes, el enfoque será diseñar e instrumentar esquemas institucionales o empresariales de gestión sustentable acorde a las características de la localidad. Los apoyos se otorgan, previa evaluación de las propuestas que presentan los gobiernos de las entidades federativas. La cobertura prioriza a la población rural que carece de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento y a aquellos municipios que forman parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- 8. Programa tratamiento de aguas residuales:** este programa⁴⁴ tiene como objetivo fortalecer las acciones de saneamiento, mediante el tratamiento de mayores volúmenes de aguas residuales municipales y está dirigido a las localidades del país, con el propósito de reducir, prevenir y/o controlar la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales y apoyar a los organismos operadores en el cumplimiento de la normatividad vigente; además, con el programa se contribuye a mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de los cuerpos de agua. Su población objetivo es la población atendida a través de los organismos operadores prestadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las entidades federativas y de los municipios. La cobertura de este programa es a nivel nacional.

⁴³ Manual de Operación y Procedimientos, del Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPY), disponible en www.conagua.gob.mx

⁴⁴ Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2013, publicadas en el DOF, el 28 de febrero de 2013.

2.2. VARIABLES INDEPENDIENTES: MODELANDO LA PROFESIONALIZACIÓN

Para integrar y definir apropiadamente las variables independientes se utilizaron los resultados de las encuestas que se diseñaron y aplicaron específicamente para este estudio alrededor del 80% de los servidores públicos de los tres municipios que son parte de nuestros casos de estudio. Asimismo, las bases de datos y el análisis fueron complementados con indicadores demográficos e información ya existente dentro de diversas instancias públicas como lo son el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (IPOMEX), entre otras instancias de igual relevancia. Todo esto en conjunto nos permitieron integrar datos suficientes y susceptibles de ser modelados de acuerdo con los parámetros previamente planteados.

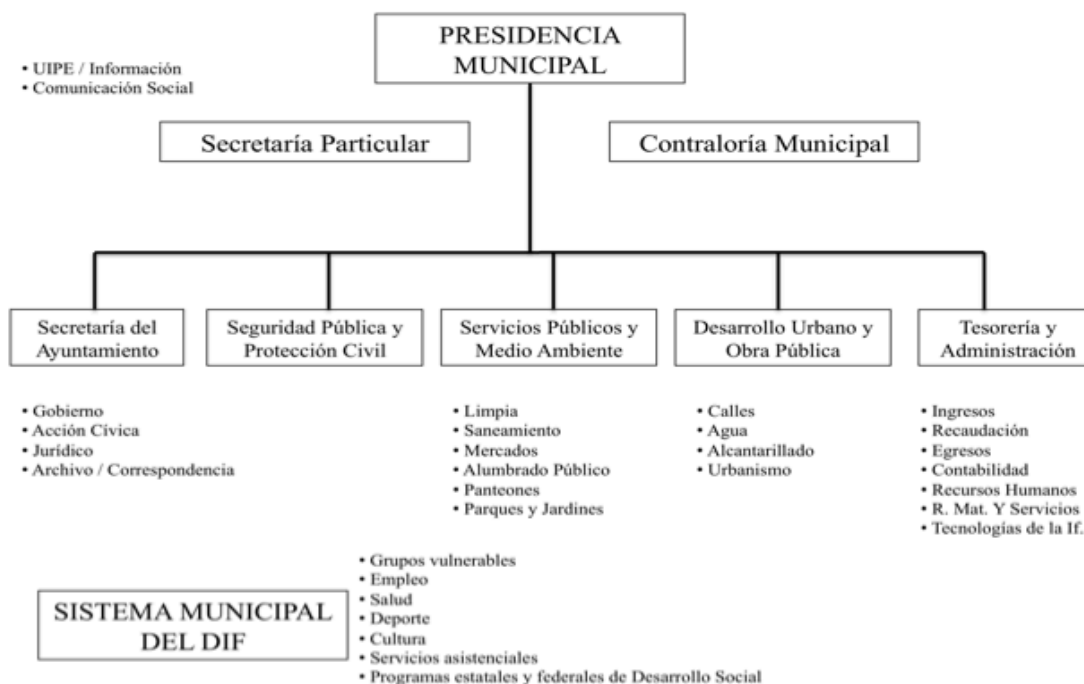
Los servidores públicos municipales son quienes integran la estructura orgánica municipal de un determinado ayuntamiento, esta burocracia pone al servicio de la ciudadanía su trabajo, su conocimiento, su tiempo, su energía, su experiencia, todos ellos por razones y circunstancias personales, pero teóricamente con el objetivo común de aportar y seguir los parámetros delineados y proyectados dentro del área laboral específica donde laboran, siempre alineados a los principios y visión del Presidente Municipal en turno.

Vemos así cómo la estructura orgánica de la administración pública municipal es la encargada de ejecutar y hacer cumplir el plan de desarrollo municipal, por ende se esperaría que ésta estuviera compuesta por servidores públicos con la capacidad, perfil adecuado y vocación para ejecutar las estrategias y tareas que satisfagan los objetivos delineados por el ayuntamiento.

De este modo, por parte del comité de planeación para el desarrollo del Estado de México, dependiente de la secretaría de finanzas, se sugiere que durante el proceso de la selección de los empleados se prevea y programe el cumplimiento de las atribuciones y funciones públicas. Recomiendan integrar una estructura administrativa de tamaño proporcional al tipo de necesidades y recursos disponibles, respetando siempre la funcionalidad de las dependencias previamente establecidas por la Ley Orgánica Municipal.

En este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Fortalecimiento Municipal (INAFED), órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, dentro de sus investigaciones sugiere la forma básica para constituir una administración eficaz y eficiente para los municipios en función de su tamaño poblacional y su categorización regional. Muestran cómo para municipios con menos de 200 mil habitantes se prevé una estructura con 13 unidades administrativas vista de la siguiente manera en la figura 2.5.

Figura 2.5. Estructura Orgánica Administrativa en Municipios Semiurbanos de Menos de 200 mil habitantes



Fuente: INAFED.

De acuerdo con este esquema, esperaríamos encontrar un organigrama similar en el caso de los ayuntamientos de Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco dada su composición demográfica, no obstante, la realidad difiere ampliamente. En el primero de los casos donde la población apenas supera los 150,000 habitantes, la estructura administrativa se conformaba por 26 unidades administrativas centrales, 8 unidades operativas de nombramiento directo por el Presidente Municipal y 2 organismos públicos descentralizados, es decir 36, unidades en total, lo que significa casi tres veces más de lo sugerido.

Muy parecido con el caso de San Mateo Atenco donde la población no alcanza los 80,000 habitantes pero su estructura orgánica está conformada por 17 dependencias centrales, 9 unidades operativas de nombramiento directo por la presidenta municipal y 5 organismos públicos descentralizados, un total de 31 áreas administrativas muy por encima de las 13 sugeridas.

Lo anterior es muestra de lo “elefantiásica” que puede llegar a ser la conformación de las burocracias municipales. Ante ello, una de las razones que explican este fenómeno es lo que previamente se ha planteado en otros apartados, donde la administración pública municipal es vista como un botín político y una esperanza laboral para ciudadanos que participan activamente en la política y específicamente en las campañas electorales, es decir, los votos se pagan con sueldos en el ayuntamiento sin necesariamente analizar el tipo de perfil de quienes integran al ayuntamiento.

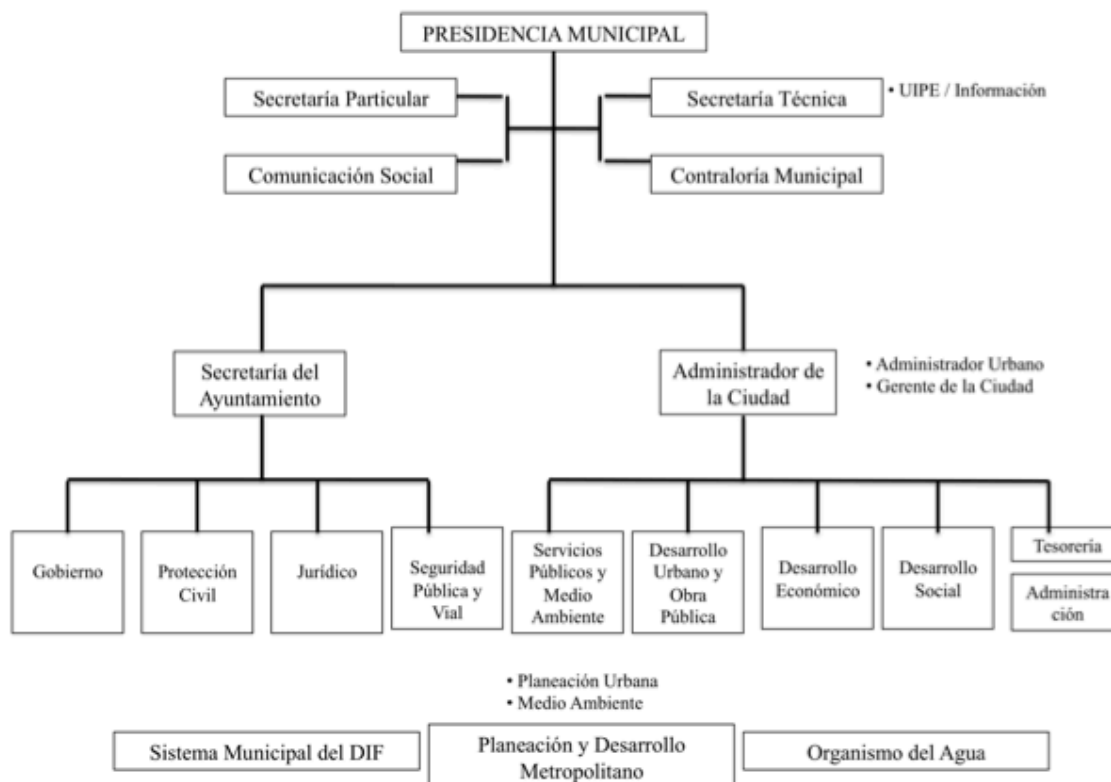
Este hecho da pie a problemas administrativos como la simulación de actividades, la duplicidad de funciones, la falta de coordinación, la debilidad en el liderazgo del alcalde, la dilución de responsabilidades, el abultamiento de la nómina municipal, e inclusive, gente que cobra sin laborar, y muchas otras repercusiones negativas.

Por el contrario, lo que se esperaría es que teóricamente una estructura orgánica compacta y profesional regida por manuales de organización y procedimentales que sean instrumentados en función de su contexto y complementados por los perfiles técnico-administrativos adecuados debería dar resultados de mayor

eficacia y eficiencia para la administración pública local y para la población en general.

Ahora bien, el INAFED sugiere para municipios metropolitanos con más de 200 mil habitantes una estructura administrativa acorde a sus necesidades compuesta por 20 unidades administrativas como lo ejemplifica la figura 2.6.

Figura 3.6. Estructura Orgánica Administrativa en Municipios Metropolitanos



Fuente: INAFED.

En el caso del municipio de Toluca que cuenta con más de 800 mil habitantes, encontramos que su realidad administrativa a pesar de estar por encima de lo sugerido no rebasa en gran medida la propuesta del INAFED; puesto que su administración se compone por la Oficina de Presidencia, la cual es apoyada por 5 oficinas staff: el Consejo Ciudadano de carácter honorífico, el Comisionado de Espacios y Servicios Públicos, la Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas, la Secretaría Particular y la Unidad de Comunicación Social. Más 12 unidades administrativas como estructura central, 10 organismos descentralizados

y un órgano autónomo. El total de estas 28 oficinas aglomeran a poco más de 4,000 servidores públicos, desde los policías y bomberos hasta los regidores electos por mayoría, representación proporcional y el Presidente Municipal.

Ahora bien, para llevar a cabo la estimación del modelo de regresión planteado necesitamos definir las variables independientes. En el caso que nos ocupa, estas variables son aquellas que deberían describir mediante características medibles el perfil profesional de los servidores públicos del ámbito local. En este sentido, entendemos por servidor público profesional a aquella persona que cuenta con las características suficientes para atender y dar cumplimiento a las metas establecidas previamente por el perfil del puesto que desempeña

Utilizaremos entonces variables instrumentales para dar forma al concepto anterior como los años de experiencia laboral en general, los años de experiencia laboral en el sector público, los años de experiencia laboral en el orden municipal, el tipo y nivel de puestos en dónde se ha desempeñado previamente, el nivel educativo escolarizado, la capacitación que haya tenido para el puesto que desempeña, así como el manejo de herramientas como la informática y los idiomas.

De esta manera procedemos, al igual que como lo hicimos con la variable dependiente, a definir los datos que darán forma a la profesionalización de los servidores públicos:

2.2.1. ÍNDICE DEL NIVEL ACADÉMICO DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

1) La primera variable propuesta es para medir el grado académico con la utilización del Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales. Este índice refleja el nivel escolarizado con que cuentan los principales funcionarios locales. Formalmente tenemos que:

$$\text{INAFM} = \%FN + \%FEB\ 2 + \%FEM3 + \%FES4 + \%FEP\ (5)500\%$$

Donde:

%FN= porcentaje de funcionarios sin ningún nivel de estudios.

%FEB= porcentaje de funcionarios con educación básica.*

%FEM= porcentaje de funcionarios con educación media.*

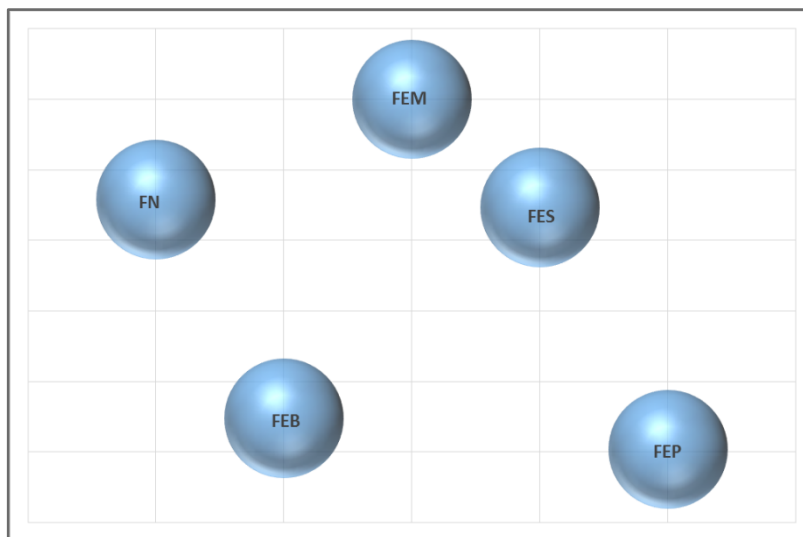
%FES= porcentaje de funcionarios con educación superior.*

%FEP= porcentaje de funcionarios con estudios de postgrado.*⁴⁵

El indicador toma valores entre 0.2 y 1. El valor es 1 cuando todos los funcionarios tienen estudios de postgrado terminados y 0.2 cuando todos los funcionarios seleccionados no tienen terminada la educación básica.

Las variables que conforman el numerador del Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales deben cumplir la propiedad matemática de ser mutuamente excluyentes, es decir, un funcionario público debe pertenecer a uno y sólo uno de los conjuntos. Gráficamente tenemos en la figura 2.7. que:

Figura 2.7. Conjuntos Mutuamente Excluyentes



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ *Estudios concluidos.

Así, cada servidor público debe ser clasificado con base en una característica que lo ubique en uno y sólo uno de los conjuntos previamente definidos. De aquí la importancia de delimitar con claridad las barreras de los conjuntos.

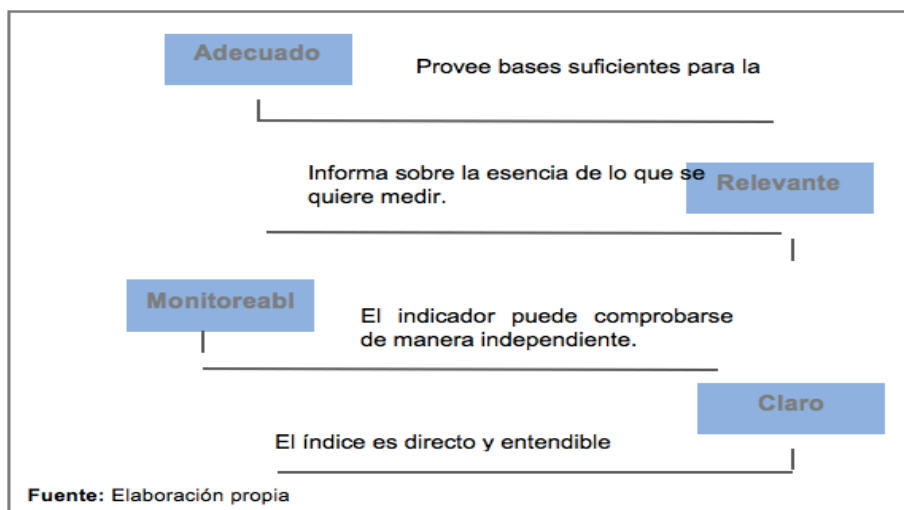
Esta variable se sustenta en la teoría del capital humano, donde sabemos que la educación es una inversión que realizan individuos racionales con el objetivo de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos, mediante la acumulación de conocimientos generales o específicos (Becker, 1964). Esperaríamos entonces que el agregado de la educación entre más alta sea, incrementaría la productividad media y la productividad marginal de la economía.

En este orden de ideas, la delimitación de los niveles de estudio exigirá haber formalizado la conclusión de cada nivel, de lo contrario aparecerá de forma trunca. Esto se explica porque en el caso particular del conjunto FES (educación superior) existe diferencia al haber cursado el plan de estudios completo de una licenciatura o una ingeniería, independientemente de estar o no titulado, con simplemente haber cursado algunos semestres. Este criterio también aplica para el caso de estudios de postgrado.

El supuesto detrás de estos criterios de clasificación es que cada nivel educativo asegura que un individuo acumule más conocimientos que los que obtuvo en el nivel inmediato inferior y que dichos conocimientos se traducirán en la prestación de un mejor servicio público a partir de su función dentro de la administración pública.

El Índice Nivel Académico cumple con los criterios para la formulación de indicadores que se resumen en la figura 2.8.

Figura 2.8. Criterios que cumple el Índice del Nivel Académico



2.2.2. ÍNDICE DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA

2) La segunda variable propuesta es la formación especializada para desempeñar una tarea particular, se refiere a los conocimientos generales –adquiridos en niveles inferiores de la vida académica – pueden ser aplicados en el mercado de trabajo general. El trabajador no especializado tiene una mayor flexibilidad para incorporarse a nuevos sectores del mercado de trabajo, dada su baja formación⁴⁶.

La formación específica, por su parte, permite al trabajador aumentar su productividad dentro de un sector específico pero muy poco o nada fuera de éste. Se relaciona con labores sumamente especializadas. Será entonces necesario el planteamiento y definición de indicadores de capacitación especializada.

Este índice surge como respuesta a una limitación del índice de nivel académico y es que no toma en consideración la contribución de la formación específica – definida previamente– adquirida ya sea de manera formal; a través de la capacitación o a través de la experiencia laboral en temas específicos. Para

⁴⁶ Esta mayor movilidad se refiere a que el trabajador no calificado puede llevar a cabo labores similares en diversos centros de trabajo. Por ejemplo, una cajera puede ejercer su labor en un restaurante al igual que en un supermercado. Esa flexibilidad no implica necesariamente mayores salarios, pero sí un aumento en la probabilidad de rotación de personal.

solventar estas limitaciones se diseña un índice que tome en consideración tales variables.

Una segunda limitación que se asoma en el anterior índice es la comparabilidad en diversos contextos y a través del tiempo. Reconocemos el hecho de que *una explicación descriptiva no puede, lógicamente, fundar una prescripción teórica*⁴⁷ de ahí que el índice del nivel educativo no sea válido para todos los contextos y corra el riesgo de perder validez conforme este cambie y a las exigencias en cuanto a formación educativa con que deban contar los servidores públicos.

Un ejemplo de cambio en el contexto, lo encontramos para el caso de Bolivia, donde en un acontecimiento histórico bajo el gobierno del Presidente Evo Morales, se introdujo en el artículo 235 constitucional la siguiente exigencia para los servidores públicos:

Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere: 1. Contar con la ciudadanía boliviana. 2. Ser mayor de edad. 3. Haber cumplido el servicio militar obligatorio. 4. No tener sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal. 5. No estar comprendido en los casos de prohibición 6. Estar inscrita o inscrito en el padrón electoral. 7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país.

En este sentido, para medir el grado de capacitación especializada de los servidores públicos, se proponen dos indicadores. El primero mide el cumplimiento de las metas de capacitación de los servidores públicos municipales -desde un enfoque de procesos-, tomando en consideración la cobertura de la capacitación inicial, continua y especializada y el resultado de sus evaluaciones. Donde, formalmente tenemos que:

$$CAP=C1TC10.25+C2TC20.25+C3TC30.25+EV_iTEV_i0.25x 100\%$$

Donde:

⁴⁷ Salazar Ugarte Pedro, La Democracia constitucional, una radiografía teórica.

CAP= Cumplimiento de las metas de capacitación de los servidores públicos municipales.

$C1$ = Servidores públicos que recibieron capacitación inicial.

$TC1$ = Total de servidores públicos de nuevo ingreso.

$C2$ = Servidores públicos que recibieron capacitación continua en un periodo.

$TC2$ = Total de servidores públicos programados para recibir capacitación continua.

$C3$ = Servidores públicos que recibieron capacitación especializada.

$TC3$ = Total de servidores públicos programados para recibir capacitación especializada.

EVi = Servidores públicos que recibieron capacitación inicial, continua y especializada, que aprobaron las evaluaciones establecidas en la capacitación.

$TEVi$ = Servidores públicos sujetos a evaluación por capacitación.

El segundo indicador⁴⁸, desde un enfoque economicista, privilegia el ejercicio del gasto en capacitación como referente de la eficiencia de los ayuntamientos en capacitar a sus funcionarios. La fórmula de cálculo es:

$$PCi = PEiPPi \times 0.5 + PEzPPz \times 0.5 \times 100\%$$

Donde:

PCi = Presupuesto ejercido de la partida de profesionalización del Ramo 33.

⁴⁸ Aún no se ha iniciado la identificación de las fuentes de información para el cálculo de este indicador.

PE_i = Presupuesto ejercido de la partida de profesionalización del Ramo 33 en la vertiente seguridad pública, en un periodo específico “i”.

PP_i = Presupuesto programado de la partida de profesionalización del Ramo 33 en la vertiente seguridad pública.

PE_z = Presupuesto ejercido de la partida de profesionalización del Ramo 33 en la vertiente profesionalización.

PP_z = Presupuesto programado de la partida de profesionalización del Ramo 33 en la vertiente profesionalización.

2.2.3. ÍNDICE DE EXPERIENCIA RELEVANTE

3) La tercera variable propuesta es el uso del Índice de Experiencia Relevante de los Funcionarios Municipales. Este índice refleja la experiencia laboral con que cuentan los principales funcionarios locales y que es relevante para las responsabilidades que tienen a su cargo.

Se calcula utilizando la siguiente fórmula:

$$IER = \%ERN + \%ERB \cdot 2 + \%ERM \cdot 3 + \%ERS \cdot 4 + \%ERP \cdot 5$$

Donde:

$\%ERN$ = porcentaje de funcionarios sin experiencia profesional.

$\%ERB$ = porcentaje de funcionarios sin experiencia en el sector público.

$\%ERM$ = porcentaje de funcionarios que han ocupado el cargo inmediato inferior al que actualmente están desempeñando.

$\%ERS$ = porcentaje de funcionarios con experiencia relevante en el cargo actual.

%ERP= porcentaje de funcionarios que han ocupado el mismo cargo con anterioridad.

El indicador toma valores entre 0.2 y 1. El valor es 1 cuando todos los funcionarios han ocupado el mismo cargo con anterioridad y 0.2 cuando todos los funcionarios seleccionados no cuentan con experiencia profesional.

Al igual que en el Índice Académico, las variables que conforman el numerador del Índice de Experiencia Relevante que los funcionarios municipales deben cumplir la propiedad de ser conjuntos mutuamente excluyentes. Además, la ponderación o peso que se le da a cada variable debe estar relacionada con el nivel de deseabilidad de que un funcionario tenga cual o tal característica.

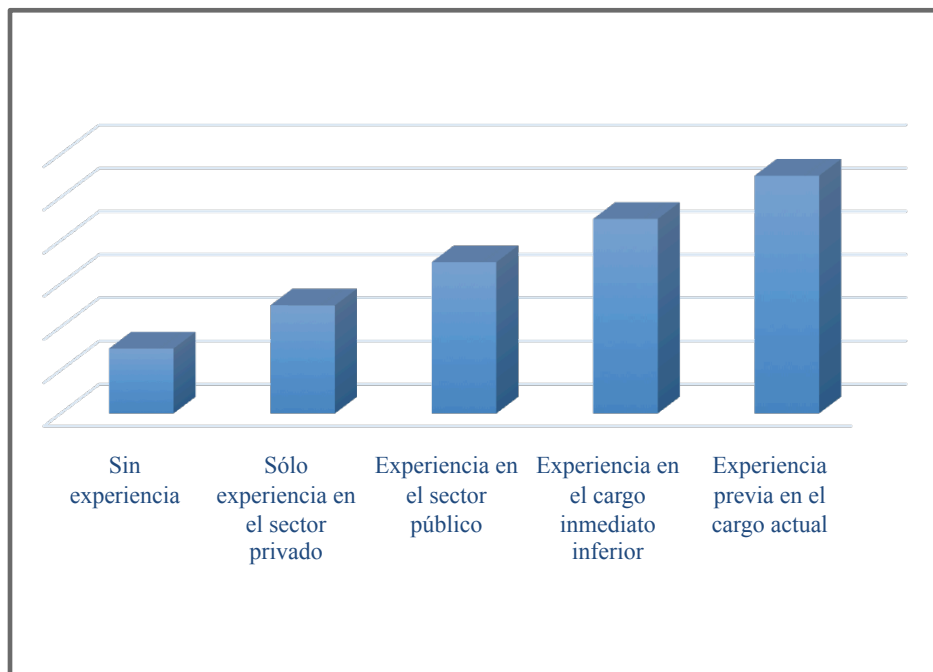
En nuestro caso, existe una escala de valores detrás de la conformación de este índice. Se prefiere un funcionario que tenga experiencia previa en el cargo actual a un funcionario que no cuente con experiencia profesional. Lo anterior implica que las variables del numerador cumplan con la propiedad de “transitividad”:

ERM>ERB y ERB>ERN, entonces ERM>ERN

En este orden de ideas, el índice puede mantener todas sus propiedades aún cuando la escala de valores sea fijada de diferente manera ante cambios en el contexto. Por ejemplo, se podría justificar que es más relevante la experiencia en el sector privado que en el sector público, en algunos puestos relacionados con las finanzas, auditoría, comercio exterior, entre otros.

Enseguida se muestra en el figura 2.9. como los conjuntos de las variables del numerador son excluyentes y además se encuentran inmersos en una escala de valores.

Figura 2.9. Escala de Valores del Índice de Experiencia Relevante



Fuente: Elaboración propia.

2.2.4. ÍNDICE DE AÑOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO

4) La cuarta variable propuesta es el Índice de Años Laborales en el sector público. Se compone por el promedio de años que los servidores públicos han laborado en instancias públicas como pueden ser el orden de gobierno federal y estatal o cualquier otra instancia de carácter público dentro del poder legislativo o del poder judicial. Esto más el promedio de años que llevan laborando en el orden público municipal.

2.2.5. ÍNDICE DE APTITUDES

5) La quinta y última variable propuesta es el Índice de Aptitudes, significa porcentaje de servidores públicos que han cursado algún tipo de diplomado escolarizado o no escolarizado, más el porcentaje de funcionarios que manejan computadoras e informática básica informática, más el porcentaje de aquellos que hablan algún idioma o dialecto adicional al español.

2.3. VARIABLES DE CONTROL

En la sección anterior sobre el planteamiento general del modelo sobre el método de mínimos cuadrados ordinarios, se estableció que los errores se suponían bien comportados, es decir, que cumplían con los diez supuestos propuestos por Gauss Markov, incluyendo que el modelo está correctamente especificado.

Adicionalmente, sabemos que de manera previa a la estimación del modelo existe la posibilidad de que los errores estén correlacionados y una de las causas para que este problema se presente es que se ha omitido una variable independiente importante, por lo que será necesario incorporarla al modelo, para evitar la heterocedasticidad. Así, la ecuación inicialmente planteada será sustituida por la siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 E_i + \beta_2 X_i + \beta_C X_C + u_i$$

β_0 = el intercepto o constante.

Y_i = es la variable dependiente.

$E_i ; X_i$ = son las variables independientes.

X_C = son las variables de control.

u_i = Un error bien comportado.

De este modo, entre las variables control más importantes encontramos: a) Población; b) Alternancia política; c) Grado de politización d) Oferta educativa, e) Participación ciudadana y f) Condición urbana o rural, g) Zona metropolitana donde:

- a) Población: la inclusión de la variable Población Total del Municipio se debe a que el número de habitantes de un municipio es fundamental para la recaudación tributaria y porque se espera que en los municipios con mayor población se obtendrá un mayor índice de educación formal de los servidores públicos municipales (Ruiz, 2013). La información de esta variable de control, proviene del Censo de Población y Vivienda del INEGI.
- b) Alternancia política: esta variable cualitativa resulta de especial relevancia, debido a que en los municipios se observan ciertas características que incentivan la implementación de políticas de profesionalización de servidores públicos, entre estas características destacan, la competitividad electoral que trae consigo un aumento en la probabilidad de perder las elecciones, lo que motiva a los gobernantes a generar buenos resultados. Para la conformación de esta variable se tomarán en cuenta algunos criterios, a fin de poder clasificar los municipios como “con alternancia política” o “sin ella”. La fuente de información serán los resultados de las elecciones municipales por partido político en el gobierno, publicada por los institutos electorales de cada entidad federativa. *A priori*, tenemos que:

$\left\{ \begin{array}{l} 1, \text{ si en el municipio hay alternancia política} \\ 0, \text{ si el municipio no hay alternancia política.} \end{array} \right.$

- c) Grado de politización: se refiere al comportamiento y motivaciones que indican que indican las razones por las que el servidor público labora en el ayuntamiento. Es decir, sabemos que muchos lo hacen motivados por la vocación de servir al prójimo o por hacer una carrera administrativa que abra la puerta a una carrera política o simplemente porque no había otras opciones de laborales y circunstancialmente laborar en el ayuntamiento fue la única oportunidad de hacerse de un ingreso familiar.
- d) Oferta educativa: es razonable esperar que en aquellos municipios donde la oferta educativa es amplia, cuenten con mayor capital humano, y con ello, aumenten las probabilidades de que los servidores públicos cuenten con

mayores niveles de estudio, lo cual incide positivamente en el índice de profesionalización. Esta variable es cuantitativa, y es un conteo del número de escuelas de educación superior, ubicadas geográficamente dentro del municipio.

- e) Participación ciudadana: esta variable control se tomará en consideración cuando la variable dependiente sean los Beneficios Otorgados a Municipios Mediante Programas Federales (BPF), y para su medición se utilizará el número de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que se encuentren registradas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC)⁴⁹, así como participación de los funcionarios públicos en éstas mismas organizaciones de la sociedad civil o dentro de algunas que sean parte del capital social existente en el municipio.
- f) Condición Urbana Rural: sin duda, esta es una de las variables de control más utilizadas a lo largo de la literatura. Lo anterior debido a que resulta innegable la disparidad entre municipios urbanos y rurales en cuanto a los niveles de recaudación y la cobertura de servicios públicos.
- g) Zona metropolitana: esta variable de control fue incluida en el análisis, debido a las ventajas que proporciona a un municipio, el pertenecer a una zona metropolitana, en cuanto a la interdependencia social, política y económica con el o los municipios centrales, en la construcción del capital humano que necesita el servicio público. Además, en nuestro país el fenómeno demográfico, de acuerdo con información oficial⁵⁰ de 2010, se identificaron 59 zonas metropolitanas que concentraban el 56.8% de la población nacional, es decir, 63.8 millones de habitantes en 59 regiones.

⁴⁹ La información de las OSC registradas en el RFOSC, se encuentra disponible en el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC), de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de la Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: www.corresponsabilidadsocial.gob.mx

⁵⁰ De acuerdo al artículo 26, inciso B de la CPEUM, *El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales*. El artículo 5 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica señala que dicho Sistema estará integrado por: 1) El Consejo Consultivo Nacional; 2) Los Subsistemas Nacionales de Información, y 3) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por lo anterior, los datos presentados por el INEGI son oficiales.

Entre las ventajas derivadas del fenómeno demográfico destacan las siguientes características de las zonas metropolitanas⁵¹: 1) gran volumen de población y movimientos intrametropolitanos; 2) integración del mercado laboral; 3) expansión urbana, y 4) la delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra.

Esta variable de control da cuenta de atributos cualitativos de los municipios, en cuanto a su ubicación geográfica, por lo que se incluirá en el análisis de regresión múltiple como una variable *Dummy* que toma valores finitos, cuya fuente de información serán los estudios publicados por el INEGI, derivados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. La nomenclatura de la variable de control es:

$$\delta_i = \begin{cases} 1, & \text{si el municipio pertenece a una Zona Metropolitana.} \\ 0, & \text{si el municipio no pertenece a una Zona Metropolitana.} \end{cases}$$

Lo importante de todas estas variables es el método con que se va recabando la información, con el fin de que todos los datos presentados sean fidedignos, pero sobre todo puedan ser nuevamente recabados y/o replicados más adelante para futuros estudios.

⁵¹ Sobrino, Jaime, Zonas metropolitanas de México 2000: Conformación territorial y movilidad de la población ocupada, Estudios demográficos y urbanos, Volumen 18, Número 3.

CAPÍTULO 3. SOBRE EL PERFIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, LA EFICACIA ADMINISTRATIVA Y EL LIDERAZGO

En el capítulo 2 se presentó un análisis detallado de las variables que se utilizan para la integración del modelo econométrico. De aquí, podemos clasificar las fuentes de información de dichas variables en dos grandes apartados: fuentes primarias y fuentes secundarias.

Las fuentes primarias suplen la inexistencia de información en fuentes secundarias que son bases de datos públicas poco actualizadas sobre las características de los servidores públicos locales -aún en temas medulares y de interés público como su nivel educativo. Por ello, fue necesario el diseño de instrumentos para la captación de información de fuentes primarias a través de:

- 1) Encuestas⁵².
- 2) Registros administrativos.
- 3) Entrevistas a profundidad.
- 4) Análisis de Informes de Gobierno.
- 5) Planes de Desarrollo Municipal.

Adicionalmente, ante los vacíos de información que impiden la realización de análisis en torno a las estructuras burocráticas de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, hacemos evidente la contribución de esta investigación a generar información confiable para la integración de las variables dependientes e independientes. De esta manera, tanto los instrumentos utilizados como la información generada, se describen en el presente apartado.

3.1. ENCUESTA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Como base de la información recabada se encuestaron a 803 funcionarios públicos y autoridades electas de los municipios de Toluca, San Mateo Atenco y

⁵² En el Anexo II y III. Cuestionario para servidores públicos, se incluye la encuesta diseñada así como la codificación de las bases de datos que contienen la información captada.

Almoloya de Juárez, quienes laboraban para la administración 2013-2015 al momento del levantamiento de este ejercicio.

La metodología que se utilizó para dicha herramienta fue censal, es decir, el objetivo era abarcar a todo el universo de estudio de los tres municipios. Sin embargo, por diversas circunstancias no logramos este objetivo en particular, pero sí se llegó a un número suficiente de servidores públicos para obtener un nivel de confiabilidad suficiente que dé validez a los datos obtenidos.

Encontramos además que el nivel jerárquico que ocupaba cada funcionario está directamente relacionado con su nivel de responsabilidad y, por lo tanto, se refleja en su nivel de influencia en los resultados administrativos, de aquí fuese necesario establecer una clasificación para delimitar el grado de influencia de cada uno de los rangos dentro de la burocracia local.

Encontramos que si bien existen intentos de clasificación de la burocracia en la literatura, como el de Richard Stillman (1996) en *“Inside Public Bureaucracy”*⁵³, como lo describimos más adelante en el capítulo de las entrevistas a profundidad, esta base nos sirvió como referencia para hacer una reclasificación propia de la burocracia municipal en seis subsistemas referidos en el cuadro 3.1. que se presentan como una contribución más del presente estudio:

Cuadro 3.1. Subsistemas de la Burocracia Local

Subsistema	Descripción	Cargo
Miembros del cabildo	Son las autoridades electas que deciden los destinos del municipio. Se integran por la planilla ganadora, más regidores y síndicos de partidos políticos de oposición que son parte del H. Ayuntamiento por la vía de representación proporcional; además de la Presidenta (e) del SMDIF, con	Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, Presidenta(e) del SMDIF.

⁵³ Aves de paso, profesionales de carrera, servicio civil, sindicalizados y subcontratados.

	cargo honorífico.	
Áreas neurálgicas	Desempeñan funciones relevantes que se consideran neurálgicas para el buen funcionamiento de la administración pública municipal. Tienen contacto directo y permanente con el Presidente Municipal.	Secretario del Ayuntamiento, Secretario Técnico, Secretario Particular, Tesorero, y Contralor.
Mandos altos	Son los tomadores de decisiones que fueron nombrados mediante sesión del H. Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal y componen las cabezas de la Estructura Orgánica Central.	Directores Generales y Directores de Área, Órganos Descentralizados y/o Autónomos.
Mandos medios	De acuerdo con cada área del Ayuntamiento, para su funcionalidad es necesario subdividir el área en subdirecciones o coordinaciones. Esto con el fin de delegar tareas y responsabilidades temáticas.	Subdirectores, Coordinadores, Oficiales de Unidad.
Mandos operativos	Se diferencian de los Mando Medios porque su trabajo es más operativo y muy específico. Tienen a su cargo algún programa o función particular.	Jefes de Departamento, Jefes de Programa, Jefes de Sector o Unidad.
Auxiliares administrativos	Son los servidores públicos que componen el grueso de la administración pública, su función es operativa. El número y responsabilidades suelen variar de acuerdo con las circunstancias.	Auxiliares Administrativos, Personal Secretarial, Staff, otros.

Fuente: Elaboración propia.

Las 803 encuestas aplicadas permiten identificar a que subsistema pertenece cada uno de los funcionarios encuestados. Si bien el objetivo inicial establecía

encuestar a la totalidad de los funcionarios de los tres municipios, debido a dificultades operativas se optó finalmente por excluir de la encuesta a algunas áreas operativas⁵⁴ de baja incidencia en la planeación y toma de decisiones, a fin de privilegiar la captación de información del 100% de los miembros del cabildo, áreas neurálgicas y mandos altos⁵⁵.

Al priorizar la captación de información de los subsistemas superiores, aseguramos conocer las características de interés de los funcionarios y servidores públicos que tuvieron mayor injerencia en los resultados públicos obtenidos en los tres años de gestión, ya que sin duda son quienes toman las decisiones de mayor impacto.

En el cuadro 3.2. se presenta el número y la proporción de las encuestas aplicadas por municipio. En Almoloya de Juárez se levantaron 240 encuestas de uno total de 304 funcionarios que se encontraban dados de alta en la nómina municipal en el momento de la entrevista, es decir, el 80% del universo. En San Mateo Atenco se obtuvo información de 158 funcionarios de un total de 260, es decir, el 60% del total y en el municipio de Toluca se obtuvieron 405 encuestas de 1,000 servidores públicos que nos interesaban como objeto de estudio, a pesar de que la nómina era cercana a los 3,000 elementos.

⁵⁴ En el levantamiento de encuestas se excluyeron las oficinas de policía, bomberos, registro civil y agua potable. Se excluyó también el personal de educación, como maestros; de salud, como médicos y enfermeras y personal operativo de mantenimiento de servicios públicos, como rastro, mercados, bacheo, electricistas, limpia pública, estacionamientos y baños públicos.

⁵⁵ La operatividad de las áreas de policía y bomberos es regulada por normas estatales y federales y depende financieramente de recursos estatales y federales como el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). La oficina del registro civil se encuentra supeditada a la Dirección General del Registro Civil del Gobierno del Estado de México. La administración de los Organismos Públicos de Agua Potable corresponde a comités comunitarios o depende directamente del gobierno estatal.

Cuadro 3.2. Encuestas Aplicadas por Subsistema y Municipio

Subsistema	Almoloya de Juárez			San Mateo Atenco			Toluca		
	T	E	%	T	E	%	T	E	%
Miembros del cabildo	304	12	5.0%	260	8	5.0%	1000	20	4.9%
Áreas neurálgicas		5	2.0%		5	3.2%		5	1.2%
Mandos altos		20	8.0%		17	10.8%		17	4.2%
Mandos medios		14	6.0%		5	3.2%		59	14.6%
Mandos operativos		34	14.0%		15	9.5%		145	35.8%
Auxiliares administrativos		155	65.0%		108	68.4%		159	39.3%
Total:		240	100.0 %		158	100.0 %		405	100.0 %

T= funcionarios dados de alta en la nómina al momento de la entrevista; E= funcionarios encuestados, y %= proporción del total.

En el levantamiento de encuestas se excluyeron las oficinas de policía, bomberos, registro civil y agua potable. Se excluyó también el personal de educación, como maestros; de salud, como médicos y enfermeras y personal operativo de mantenimiento de servicios públicos, como rastro, mercados, bacheo, electricistas, limpia pública, estacionamientos y baños públicos.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera utilizamos la siguiente fórmula para obtener el nivel de confianza y el margen de error para cada municipio:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}$$

San Mateo Atenco → Dado el universo de estudio de 260 individuos, encuestando a 159 personas, el 95% de las veces los datos que se están midiendo se encuentran en un intervalo de +/-5% respecto al dato obtenido.

Almoloya de Juárez → Dado el universo de estudio de 304 individuos, encuestando a 240 personas, el 95% de las veces los datos que se están midiendo se encuentran en un intervalo de +/-3% respecto al dato obtenido.

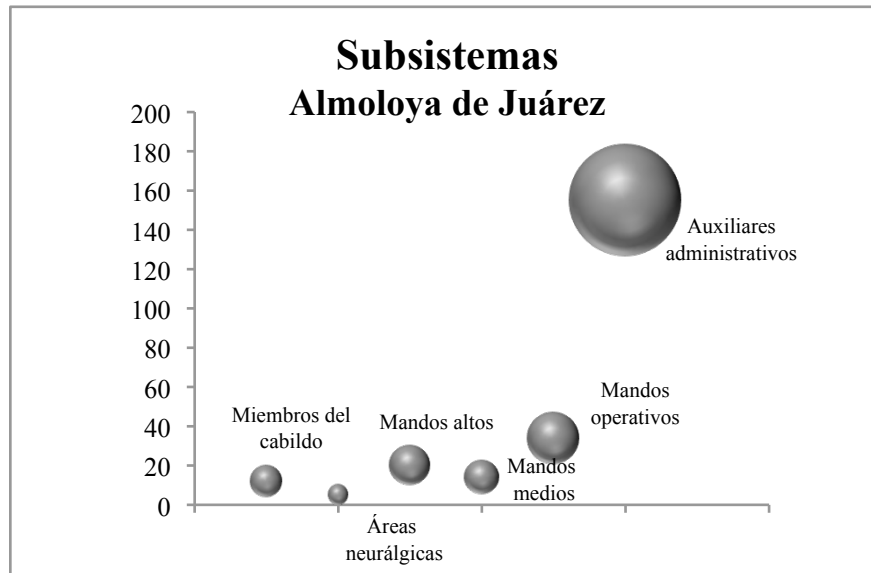
Toluca → Dado el universo de estudio 1,000 individuos, encuestando a 404 personas, el 95% de las veces los datos que se están midiendo se encuentran en un intervalo de +/-3.5% respecto al dato obtenido.

3.1.1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ALMOLOYA DE JUÁREZ

De acuerdo con la información que se obtuvo directamente de las oficinas de recursos humanos del ayuntamiento de Almoloya de Juárez, al momento de levantar las encuestas se encontraban dados de alta en la nómina municipal 304 funcionarios⁵⁶ de los cuales se encuestaron 240. El 15% de los funcionarios se concentran en los subsistemas superiores: miembros del cabildo, áreas neurálgicas y mandos altos y el 85% en mandos medios, operativos y auxiliares, como se muestra en la figura 3.1.

⁵⁶Esto sin contabilizar al Área de Seguridad Pública, Protección Civil, al Organismo Municipal del Agua Potable y a los servidores operativos de servicios públicos y personal de intendencia (conductores de camiones recolectores de basura, jardineros, electricistas, personal de limpieza interna y externa, entre otros de empleo temporal).

Figura 3.1. Tamaño de los Subsistemas en Almoloya de Juárez



Fuente: Elaboración propia.

Vemos entonces cómo el 85% de la estructura orgánica administrativa la componen los funcionarios de bajo nivel que incluye el personal sindicalizado que constituye el 11% del total de trabajadores municipales.

EDAD

Los funcionarios públicos de Almoloya de Juárez tienen diferentes distribuciones de edades de acuerdo al subsistema al que pertenecen, lo que nos confirma la pertinencia de estudiar ambos conjuntos por separado. Para el subconjunto alto (*sub_alto*) que se integra por miembros del cabildo, áreas neurálgicas y mandos altos, la edad media es de 36 años, mientras que para el subconjunto bajo (*sub_bajo*) integrado por mandos medios, operativos y administrativos es de 55 años.

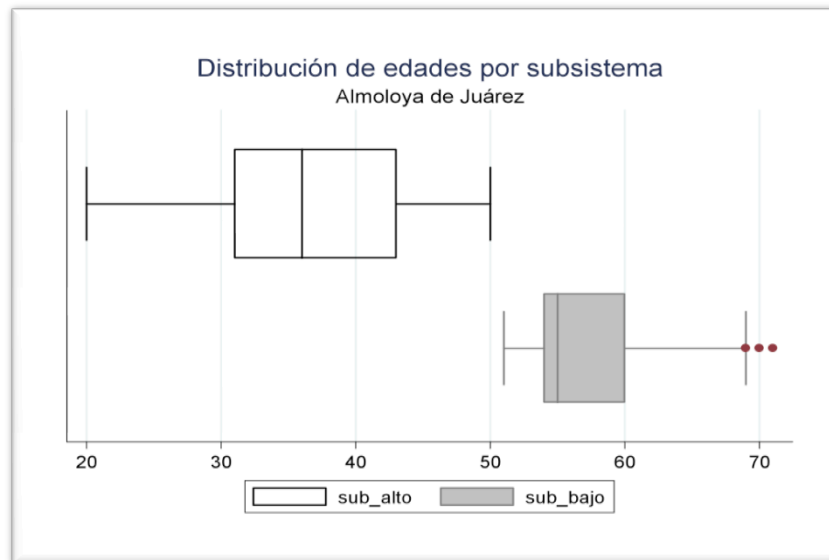
La edad mínima para el subconjunto alto es de 20 años y el 75% de los funcionarios tienen edades entre 31 y 43 años, con una edad máxima de 50 años. En contraste, la edad mínima para el subconjunto bajo es de 51 años y el 75% de los funcionarios tienen edades entre 54 y 60 años, con una edad máxima de 70 años. Los cuadros 3.3 y 3.4 muestran los estadísticos referentes a la edad.

Cuadros 3.3. y 3.4. Estadísticos de la Edad

sub_alto				sub_bajo			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	21	20		1%	51	51	
5%	23	21		5%	52	52	
10%	25	21	Obs	10%	53	52	43
25%	31	22	Sum of Wgt.	25%	54	53	43
50%	36		Mean	50%	55		57.39535
			Std. Dev.			Largest	4.928728
75%	43	Largest		75%	60	65	
90%	47	50	Variance	90%	63	69	24.29236
95%	49	50	Skewness	95%	69	70	1.191229
99%	50	50	Kurtosis	99%	71	71	3.768038

Fuente: Elaboración propia con STATA.

Figura 3.2. Diagrama de Caja y Brazos de la Distribución por Edad.



Fuente: Elaboración propia con STATA.

Asimismo, como podemos observar en la figura 3.2. el subconjunto de funcionarios operativos y auxiliares se caracteriza por tener edades mayores, esto puede deberse a la permanencia en el puesto de personal sindicalizado. En contraste, las edades de los funcionarios del subconjunto alto pueden obedecer al hecho de que las nuevas autoridades electas traen consigo nuevos equipos de trabajo, lo que implica rotación trianual de funcionarios preponderantemente en las áreas de toma de decisiones.

SEXO Y LUGAR DE ORIGEN

En relación con el género de los funcionarios, seis de cada diez trabajadores son hombres y en la clasificación por lugar de origen, encontramos que el 86% son originarios del municipio de Almoloya de Juárez y el resto proviene de otras regiones del Estado de México y el país, como se muestra en el cuadro 3.5.:

Cuadro 3.5. Lugar de Origen de los Funcionarios

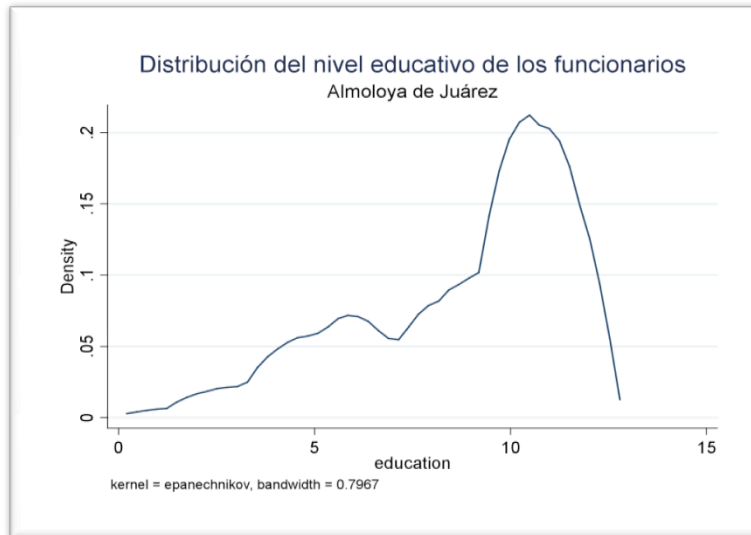
Municipio	Funcionarios
Almoloya de Juárez	206
Toluca	11
Zinacantepec	7
Metepec	3
Ciudad de México	3
Guerrero	2
Morelos	1
Atacomulco	1
Chapultepec	1
Ixtlahuaca	1
Tenango del Valle	1
Teotihuacan	1
Tonanitla	1
Villa de Allende	1

Fuente: Elaboración propia.

NIVEL EDUCATIVO

La formación académica la entendemos en este estudio como el número de años efectivos de educación formal que una persona haya cursado a lo largo de su vida. Las proporciones generales en Almoloya de Juárez indican que un 3.8% cuenta con estudios de maestría, 48.8% con estudios de licenciatura, el 17.5% con carrera técnica, el 12.5% con preparatoria, 12.1% con secundaria, 4.6% con educación primaria y 0.8% no cuenta con instrucción alguna. En la figura 3.3. se muestran estos resultados donde valores cercanos al origen muestran menor proporción de personal en niveles educativos bajos.

Figura 3.3. Diagrama de Distribución por Nivel Educativo



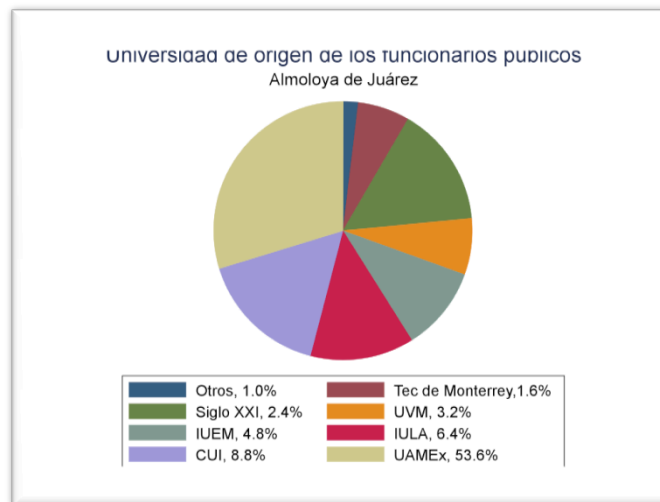
Fuente: Elaboración propia con STATA.

Si bien contar con educación formal a nivel licenciatura es un atributo deseable, resulta importante conocer si estas carreras están relacionadas directamente con la labor gubernamental. De acuerdo con los resultados de la encuesta, entre las licenciaturas más concurridas están la de Derecho con 30.4%, Contaduría y Economía 16.8%, Arquitectura e Ingeniería Civil 16%, Ciencias Sociales 13.6%, Agronomía, Biología y Ciencias de la Salud 12.8%, Humanidades 8%, Otras 2.4%.

De igual manera, conocemos que entre las universidades más comunes aparecen la UAEMex con 53.6%, seguida por escuelas privadas como el CUI con 8.8%, el

IULA con 6.4%, el IUEM con 4.8%, la UVM con 3.2%, la Siglo XXI con 2.4% y Tec de Monterrey con 1.6% y públicas con bajos porcentajes como es la UNAM 2.4% y el Tecnológico Regional de Toluca 2.4%. Llama la atención que la UPVT, a pesar de ser la única Universidad que existe en el municipio solamente aportó el 1.6% del personal dado de alta.

Figura 3.4. Proporción de Funcionarios Según Universidad de Origen



Fuente: Elaboración propia con STATA.

Adicional a la educación formal, investigamos algunas características profesionales aptitudes que el empleado público va desarrollando a lo largo de su vida, mismas que se pueden medir mediante diplomados cursados, manejo de alguna lengua extranjera y habilidades para el uso de la computadora como herramienta indispensable para el trabajo administrativo.

Sin embargo, en el caso de Almoloya de Juárez encontramos que únicamente el 28% de los encuestados dijeron haber cursado algún tipo de diplomado, tan solo el 16% habla una lengua adicional al español y 1 de cada 10 servidores públicos no sabe usar la computadora; hecho que pudiera inclusive parecer preocupante dado que en la actualidad las anteriores son herramientas básicas para el buen desempeño de funciones gerenciales.

Aún así, entre los diplomados más populares están los de Ciencias Sociales, Derecho, Finanzas y Contabilidad y quienes dijeron sí hablar otro idioma se refirieron al manejo del inglés.

Finalmente, esperaríamos que algunas de las debilidades del perfil de servicio público pudieran suplirse mediante capacitación durante su estancia como funcionarios públicos, donde las cifras indican que 57% de los funcionarios sí han recibido algún tipo de capacitación, a saber:

Cuadro 3.6. Capacitación por Tipo

Tipo	Proporción de funcionarios
Capacitación inicial	39%
Capacitación continua	45%
Capacitación especializada	37%
Capacitación con evaluaciones aprobadas	48%

Fuente: Elaboración propia.

EXPERIENCIA LABORAL

La educación formal, los capacitación y formación especializada probablemente puede suplirse en parte por la experiencia que una persona desarrolla en el manejo de una tarea particular a lo largo de los años. En este sentido, esperaríamos que entre mayor sea el número de años en el sector público y en lo particular de trabajo en el ayuntamiento esto pudiera llevar a eficientar las tareas administrativas.

En este tenor, se les preguntó a los servidores públicos sobre cuál de las siguientes frases les identificaba más con su persona, de donde obtuvimos:

Cuadro 3.7. Experiencia Laboral

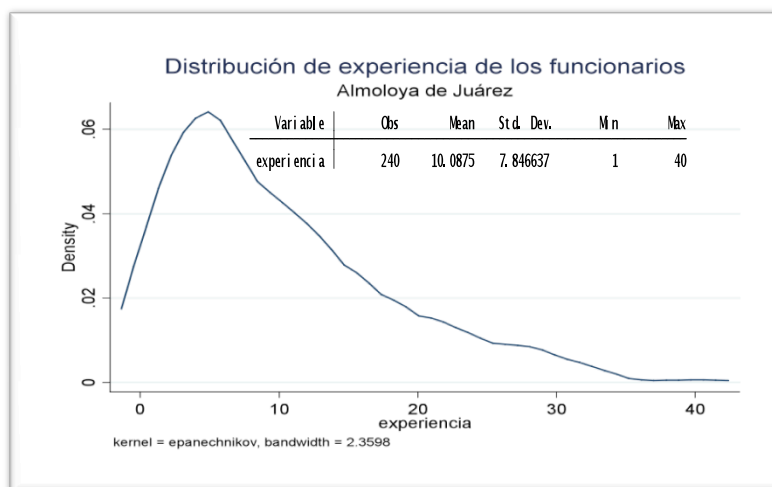
Tipo	Proporción de funcionarios
No cuenta con ningún tipo de experiencia laboral	8.0%
Es la primera vez que trabajan en el sector público	40.0%
Han ocupado cargos inferiores a la función que desempeñan	9.0%
Tiene experiencia en la misma función durante años	18.0%
Tiene experiencia en cargos de mayor relevancia al actual	25%

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera también podemos ver gráficamente el porcentaje en años de experiencia que tienen los funcionarios si lo midiéramos por número de trienios participando en la gestión municipal, donde sabemos que el promedio es de 8 años.

Adicionalmente se cuestionó a los funcionarios sobre si cuentan con experiencia pública más allá del municipio, a lo que el 30% respondió sí haber trabajado previamente en el ámbito de gobierno estatal o federal. De este modo la experiencia en el sector público pasó a una media de 10.08 años y resalta que el 75% de los funcionarios cuenta con entre 8 y 15 años de experiencia, con una distribución que se muestra en la figura 3.5.:

Figura 3.5. Diagrama de Distribución Según Experiencia



Fuente: Elaboración propia con STATA.

El 43.0% de los funcionarios cuentan con entre 1 y 6 años de experiencia, el 27.0% con entre 7 y 12 años, el 14.0% con entre 13 y 18 años, el 8.0% con entre 19 y 24 años, el 6.0% con entre 25 y 30 años y el 2.0% con más de 30 años.

POLITIZACIÓN Y EXPECTATIVAS LABORALES

El 63% de los funcionarios de Almoloya de Juárez dijeron estar vinculados activamente con un partido político, el 93% al PRI, 5% ligados con el PAN 2% a otros partidos. Adicionalmente, este mismo porcentaje de funcionarios participó de manera activa en alguna campaña política, probablemente a la inmediatamente anterior, no obstante, el 30% dicen tener o haber tenido un cargo o responsabilidad político-partidista,.

Del 30% de quienes respondieron haber tenido cargos políticos, el 12% contestaron haber sido suplentes de diputado local o Presidente Municipal en algún momento de sus trayectorias políticas, otro 20% son regidores en funciones o han sido en algún momento, el otro 35% han ocupado carteras en los comités de los partidos políticos y el 33% restante lo ha hecho a través de responsabilidades durante las campañas políticas. Siguiendo esta lógica se les preguntó sobre sus expectativas laborales de largo plazo, resultados que se muestran en el cuadro 3.8.:

Cuadro 3.8. Expectativas Laborales

Expectativa	Proporción de funcionarios
Busca conservar su empleo	12.0%
Le gustaría crecer en la estructura administrativa	38.0%
Aspiran a ser en algún momento parte del Cabildo	18.0%
Preferiría trabajar en otro orden de gobierno	23.0%
Optaría por trabajar fuera del gobierno	10.0%

Fuente: Elaboración propia.

Únicamente el 35% de los funcionarios tiene la seguridad de que seguirá laborando para la siguiente administración, a pesar de que el mismo partido en el gobierno fue quien ganó las elecciones. Es decir, un gran número de funcionarios está consciente de que su permanencia en el servicio público está a merced de las voluntades políticas de las nuevas autoridades electas. De igual manera, quienes respondieron que sí seguirán trabajando en la administración municipal cerca de la mitad, 42%, considera que no será removido de la tarea que desempeñaba al momento del estudio.

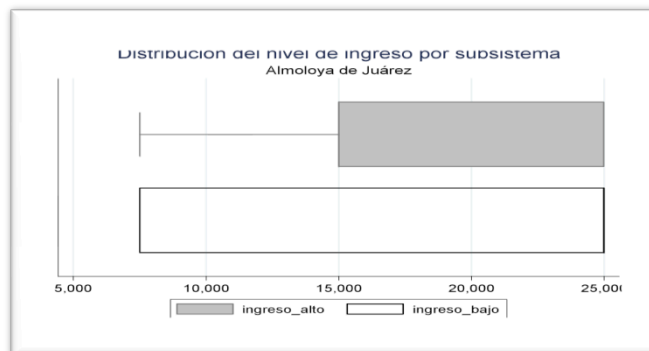
Vale entonces también analizar el grado de rotación de personal que se dio durante los tres años de administración municipal, donde resalta que en 39% de los casos ha habido cambios de personal respecto a un mismo puesto de entre, es decir, en 1 de cada 3 encargos administrativos han estado diferentes funcionarios.

NIVEL SALARIAL

Resulta pertinente hacer el análisis de los ingresos de acuerdo al tipo de subsistema al que pertenecen los funcionarios. A priori, se espera que los

subsistemas más altos se relacionen con ingresos más altos y que labores menos especializadas se relacionen con ingresos bajos.

Figura 3.6. Diagrama de Distribución Según Nivel de Ingreso



Fuente: Elaboración propia con STATA.

Sin embargo, encontramos que con los datos proporcionados por el gráfico de caja y brazos no podemos asegurar nuestra hipótesis del párrafo anterior. Esto puede suceder por dos razones, la primera que es común que al tratar el tema de ingresos mediante encuestas, la información proporcionada no sea muy confiable, lo que provoca distorsiones en los resultados y, la segunda, es que no existan tabuladores sobre el nivel de ingresos que se deben tener para cada estrato de puesto.

De acuerdo con la información proporcionada por los funcionarios, sin importar su nivel de puesto dentro de la administración, se puede obtener el mismo nivel salarial, es decir, funcionarios en puestos de alta responsabilidad pueden ganar entre \$3,000.00 y \$5,000.00 y funcionarios en puestos inferiores pueden percibir ingresos mayores a \$20,000.00 pesos. Esto lo podemos observar en el siguiente recuadro:

Vari able	Obs	Mean	St d. Dev.	Min	Max
ingreso_alto	37	18445.95	5843.781	7500	25000
ingreso_bajo	203	17598.52	8405.865	7500	25000

Una tercera posible fuente de sesgo en la información es que los funcionarios no solamente están contabilizando sus ingresos por salarios al ejercer sus funciones dentro de la estructura burocrática, sino por otras fuentes de ingreso como negocio propio o una segunda fuente de empleo. Esta posibilidad toma relevancia

si consideramos que dentro de la encuesta se incluyó un reactivo sobre ingresos adicionales, con los siguientes resultados:

Cuando se les pregunta a los servidores públicos sobre actividades adicionales al sector público, 1 de cada 3 respondió tener un negocio propio, 6% a actividades relacionadas con la academia y 7% estar involucrados con tareas relacionadas con las artes, deportes o recreación, no obstante, más del 50% únicamente tiene como modo de vida el sueldo quincenal dentro de la administración pública.

Dado el sesgo detectado en la información, será preciso acudir a registro administrativos (Nómina del Ayuntamiento) para contar con información fidedigna.

Un segundo tema relevante en esta sección fueron los cuestionamientos sobre su conformidad salarial, a lo que tan sólo el 23.0% de los funcionarios respondió estar satisfechos, es decir, aproximadamente uno de cada cuatro funcionarios, cifra que disminuye a 18% si decidimos no tomar en cuenta la opinión de los miembros del H. Ayuntamiento, es decir, hay una inconformidad del 82% de los funcionarios públicos con respecto al monto de sus percepciones mensuales.

VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

El 36.0% de funcionarios manifestaron contar con familiares dentro de la administración pública o la política, este punto retoma importancia porque da pie a la hipótesis de que un alto número de trabajadores logran ingresar al ayuntamiento mediante amiguismos, compadrazgos, nepotismo y reglas no escritas. Finalmente, el grado de vocación que se tiene en Almoloya de Juárez frente al servicio público se puede observar en el cuadro 3.9. a continuación:

Cuadro 3.9. Vocación de Servicio Público

Expectativa	Proporción de funcionarios
Vocación amplia frente al servicio público	24.0%
Vocación derivado de razones políticas	29.0%
Sin vocación frente al servicio público	47.0%

Fuente: Elaboración propia.

Se considera que un funcionario tiene vocación amplia frente al servicio público, si manifiesta que siempre estuvo seguro de querer trabajar en el ayuntamiento. A esta clasificación pertenecen el 24.0% de los funcionarios encuestados. Un 29.0% se clasifica como por vocación derivada de razones políticas, en este rubro se encuentran los funcionarios que han participado en campañas o han sido gestores comunitarios. Finalmente, un 47.0% de los funcionarios encuestados no tiene vocación de servicio público, pues la razón por la que laboran en la administración municipal es que circunstancialmente terminaron trabajando en el ayuntamiento o porque fue el único trabajo que encontraron, lo cual preocupante si se plantea el hecho de que cerca de mitad de quienes toman las decisiones públicas no estaba dentro de sus planes que estarían desarrollando estas funciones.

3.1.2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE SAN MATEO ATENCO

Se entrevistaron a 158 servidores públicos administrativos de 260 inscritos en la nómina municipal, es decir, el 61% de los funcionarios. La cifra anterior no contempla, como ya lo habíamos advertido, a funcionarios de diversas áreas.

En el estudio se diferencia el perfil de los servidores públicos por estratos bien definidos de acuerdo con el cargo que ostentan, esto se explica por la injerencia tan diferenciada que tienen durante la toma de decisiones para la administración pública municipal.

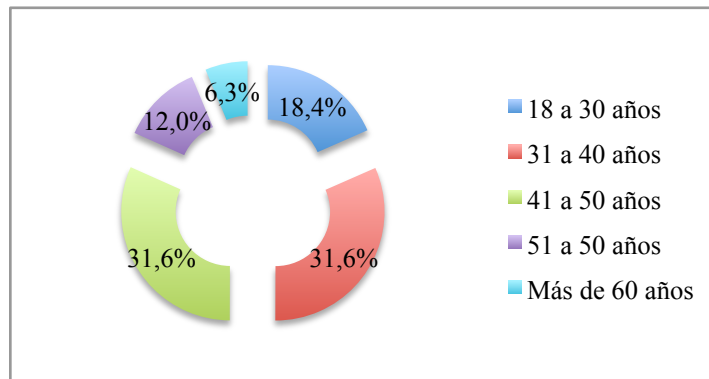
Por ello, mostramos a continuación el listado de áreas que fueron encuestadas en este estudio:

1. Presidencia Municipal.
2. Regidurías y Sindicatura.
3. Secretaría del H. Ayuntamiento.
4. Secretaría Técnica.
5. Tesorería Municipal.
6. Contraloría Municipal.
7. Dirección de Administración.
8. Dirección de Asuntos Metropolitanos.
9. Dirección de Catastro.
10. Dirección de Comunicación.
11. Instituto Municipal de Deporte y Recreación.
12. Defensoría de los Derechos Humanos.
13. Dirección de Desarrollo Económico.
14. Dirección de Desarrollo Social.
15. Dirección de Desarrollo Sustentable.
16. Dirección de Desarrollo Humano y Medio Ambiente.
17. Dirección de Educación y Cultura.
18. Dirección de Fomento Turístico.
19. Instituto Municipal de la Mujer.
20. Dirección de Obras Públicas.
21. Oficialía Calificadora y Conciliadora.
22. Dirección de Servicios Públicos.
23. Dirección de Transporte.
24. Unidad de Información, Planeación y Evaluación.
25. Unidad Jurídica.

EDAD

Encontramos que la edad promedio de los servidores públicos es de 41 años, observando la siguiente distribución en la figura 3.7.:

Figura 3.7. Distribución de Edad



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, cerca del 20% de los encuestados son jóvenes por debajo de los 31 años y su similar son adultos mayores a los 50 años.

SEXO Y LUGAR DE ORIGEN

Del total de trabajadores encontramos que la mayoría de quienes laboran en el Ayuntamiento son hombres representando un 53% del total.

En lo que respecta al personal sindicalizado podemos estimar con base en nuestros resultados que el 20% de quienes laboran se encuentran en este status laboral; cifra similar al número de personas que nos son de oriundas de San Mateo Atenco, quienes provienen en su mayoría de Toluca, la Ciudad de México y Metepec distribuyéndose de la siguiente manera:

Cuadro 3.10. Lugar de Origen de los Funcionarios

Toluca	9
Ciudad de México	6
Metepec	5
Lerma	2
Ocoyoacac	1

Tenango del Valle	1
Tonatico	1
Xonacatlán	1
Zinacantepec	1
Michoacán	2
Morelos	1
Veracruz	1

Fuente: Elaboración propia.

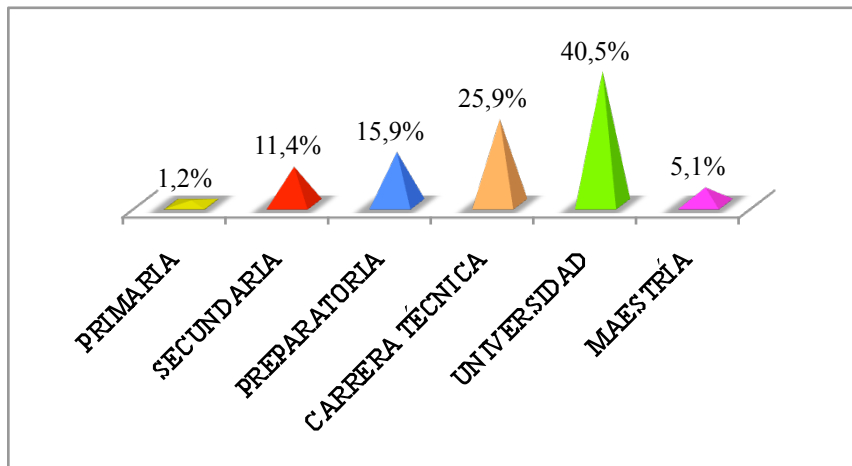
NIVEL EDUCATIVO

En lo referente a la formación educativa de los funcionarios encontramos las siguientes relevancias:

- Únicamente el 18% de los encuestados hablan algún idioma, en su mayoría inglés, salvo una persona que labora en la dirección de cultura que habla dialecto indígena, sin especificar cual y una persona que habla francés.
- Sorprende el hecho de que 1 de cada 10 personas que trabajan en funciones administrativas no sabe utilizar la computadora, lo que puede denotar inclusive falta de equipamiento dentro de las oficinas.
- El número de funcionarios públicos que han cursado algún diplomado, sin diferenciar entre los escolarizados y los profesionalizantes, llega a 68% del total. En ramas como Finanzas, Contabilidad y Administración con 44%, Ciencias Sociales y Derecho con 22%, Recursos Humanos, Artes y Lenguas con 10% y Otro tipo de Diplomados con 24%.

Observamos que el grado promedio de educación de la administración pública municipal se encuentra en el estrato 9, es decir, en promedio los encuestados tienen al menos una carrera técnica concluida, sin embargo, una vez que lo analizamos diferenciadamente encontramos lo siguiente en la tabla 3.8.:

Figura 3.8. Grado Educativo de los Funcionarios



Fuente: Elaboración propia.

Alrededor del 46% de los servidores públicos tienen estudios universitarios, no obstante, un número importante de ellos admiten tener carrera trunca, representando al 20% del total de universitarios. En contraparte tan sólo el 10% de los universitarios han cursado algún tipo de posgrado, siendo únicamente 8 funcionarios públicos del total de la administración, entre quienes se encuentran la presidenta municipal, el tesorero municipal, la primer regidora y el defensor de los derechos humanos.

Entre las carreras más populares podemos observar las licenciaturas en Derecho, Administración, Contaduría y Arquitectura y justo por debajo Ciencias Políticas, Economía y Planeación Territorial, carreras que en total representan cerca del 40% de las estudiadas por los funcionarios de San Mateo Atenco, el otro 60% se divide en un universo más amplio de estudios.

EXPERIENCIA LABORAL

Un dato interesante es que el 40% de los servidores públicos es la primera vez que trabajan en la administración pública municipal y en general en el sector público. Lo cual pudiera parecer por un lado una renovación y oxigenación a los

vicios del servicio público, pero por otro lado, un gran riesgo ante la inexperiencia que ello significa y el poco tiempo que tienen para aprender.

La distribución en lo referente al grado de experiencia de los servidores públicos se puede ver en el cuadro 3.11.:

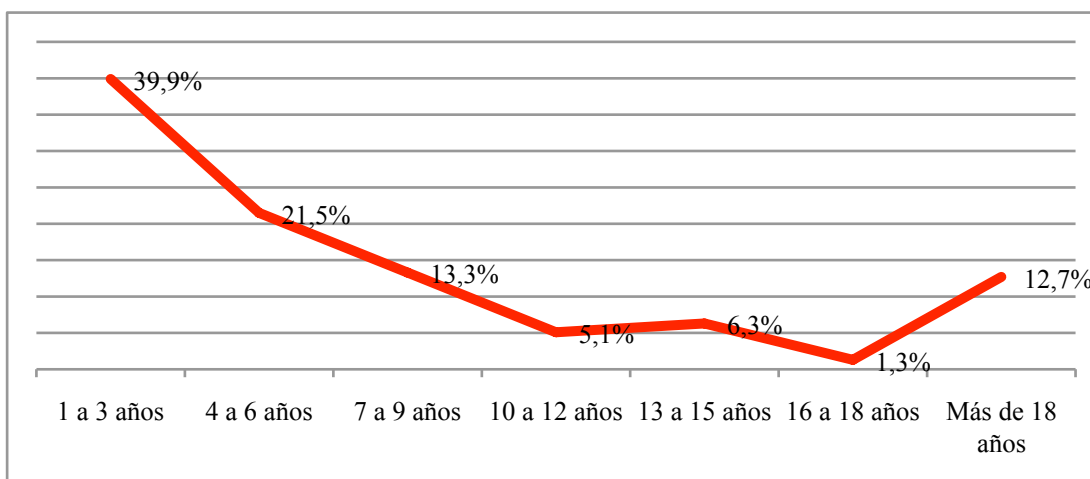
Cuadro 3.11. Grado de Experiencia en el Sector Público

Sin ningún tipo de experiencia laboral previa	Sin experiencia previa en el sector público	Con experiencia en cargos menores al actual	Con experiencia en el mismo rango laboral	Con experiencia inclusive en cargos de mayor relevancia
5.1%	41.1%	18.4%	20.3%	15.2%

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en lo que refiere al número de años de experiencia promedio en el orden administrativo municipal es de casi 8 años, yendo desde 1 hasta 29 años como máximo, distribuyéndose en la figura 3.9.:

Figura. 3.9. Experiencia Medida en Años en el Municipio

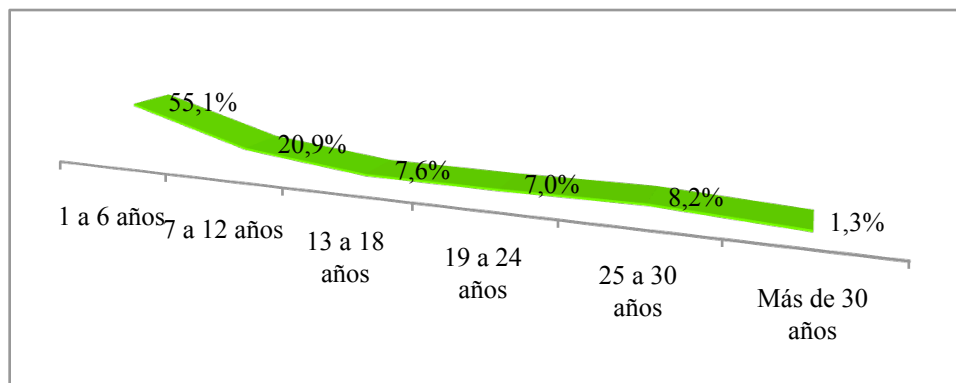


Fuente: Elaboración propia.

Además podemos ver que en cuanto cruzamos la variable de experiencia en el municipio con la variable sindicalizados, que el 50% de estos son quienes se encuentran en el rango de más de 18 años laborando en el ayuntamiento, lo cual no necesariamente se refleja en experiencia productiva hacia el servicios público.

Los datos anteriores se pueden complementar con el hecho de que tan sólo 27% de los encuestados han trabajado en el gobierno estatal o federal, lo que hace que la curva de experiencia en años promedio dentro del sector público pase de 8 a 9 años. Como lo muestra la figura 3.10.

Figura. 3.10. Experiencia Medida en Años en el Sector Público



Fuente: Elaboración propia.

Donde observamos que 15 personas de 158 son quienes tienen más de 25 años trabajando en el sector público, con un máximo de 36 años de experiencia.

POLITIZACIÓN Y EXPECTATIVAS LABORALES

Sabemos que San Mateo Atenco es un municipio fuertemente politizado al grado de ser de los primeros municipios del Estado de México en vivir la alternancia política en 1996, misma que ha sido continua cada tres años, sin embargo 41% los servidores públicos dicen no pertenecer a ningún partido político y cerca del mismo porcentaje tampoco han participado en campañas políticas.

Quienes dijeron sí pertenecer a partidos políticos se distribuyen en su gran mayoría hacia el PRI con 93.25% (una respuesta natural al hecho de que es una administración emanada del PRI y derivado de que el partido que ganó en la

elección de 2015 fue el PRI). Pese a ello, hay 3.25% personas que respondieron ser militantes del PAN, 2.45% del PANAL y 1.25% del PT.

Aun así existe una gran mayoría de funcionarios que sí han participado en campañas políticas, con 60% del total, al grado de que el 30% dijo haber tenido cargos de elección popular o alguna responsabilidad partidista. Entre las más representativas figuran 2 exdiputados locales (sin especificar si fueron suplentes o titulares), 2 exmiembros del cabildo, 2 expresidentes de partido político, 19 personas que han ocupado carteras en los comités municipales de algún partido y 26 que han tenido otro tipo de cargos (seguramente alguna función particular durante campañas políticas).

De igual manera, el 20% de los encuestados dijo pertenecer a alguna asociación no gubernamental, es decir, son parte de la sociedad civil organizada. Además podemos ver que el grado de correlación de aquellos que tienen algún tipo de responsabilidad política-partidista no son los mismos personas que participan en asociaciones civiles, pues nuestro grado de correlación a pesar de ser positiva es de apenas de .37 puntos.

Sorprende también el hecho de que 35% de los funcionarios tienen familiares que laboran en la misma administración pública o están relacionados con la política, lo cual quiere decir que cerca de 1 de cada 3 funcionarios se relacionan familiarmente con otro.

Asimismo, con la intención de poder valorar el grado de politización de los servidores públicos se les preguntó sobre su expectativa laboral en el mediano y largo y plazo donde obtuvimos el cuadro 3.12.:

Cuadro 3.12. Expectativa Laboral

11%	Lo que buscan es conservar su empleo.
49%	Les gustaría crecer en la estructura administrativa.

12.3%	Tienen aspiración de ser en algún momento parte del Cabildo.
22.6%	Preferirían trabajar en otro orden de gobierno.
5.2%	Optarían por trabajar fuera del gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

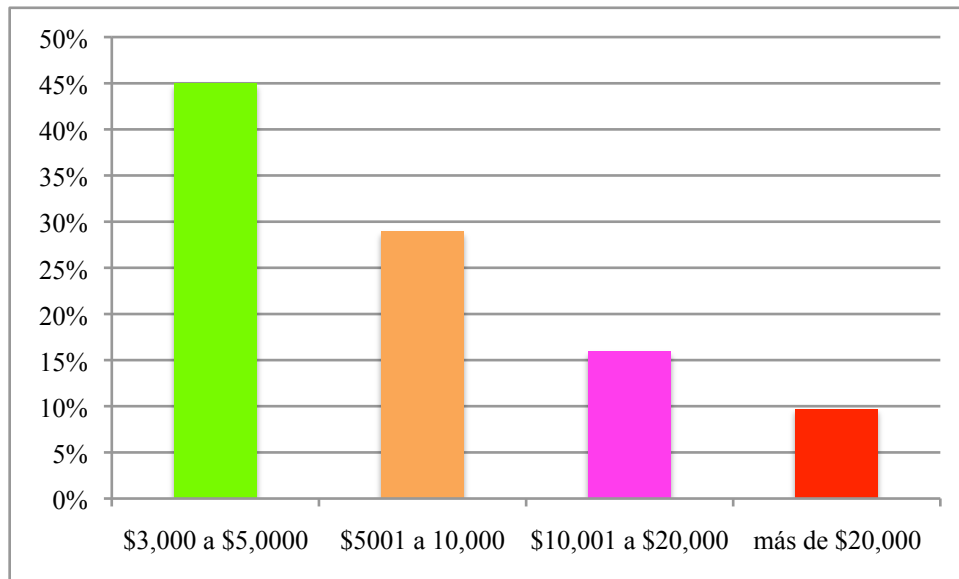
Al momento de disgregar los datos anteriores de acuerdo con cada estrato laboral encontramos que el 100% de aquellos que buscan conservar su empleo se dedican a tareas auxiliares administrativas, que más de 30% de quienes buscan ser parte del cabildo en ese momento se desempeñaban como directores y que más del 50% de los miembros del cabildo y de los titulares de áreas neurálgicas son quienes preferirían trabajar en otro orden de gobierno, dado que ya no tienen hacia donde crecer en la administración local.

NIVEL SALARIAL

El 50% de los encuestados acompañan su labor administrativa con otro tipo de trabajos como son tener negocio propio representando el 43%; dar clases o ser investigadores tan sólo el 4.4%; estar en el ámbito recreativo-deportivo otro 3.8%, y trabajar en la arena artística como tocar algún instrumento, bailar o pintar tan sólo el 1.9%. Lo anterior puede deberse a la necesidad de trabajar en algo más ante la poca competitividad de los salarios en la administración municipal.

Se puede observar que únicamente el 34% de los encuestados están conforme con su salario. También podemos ver claramente, como se muestra en la figura 3.11. como a medida que hay una mejor percepción económica los funcionarios dejan de buscar otras alternativas laborales relacionadas con negocio propio, academia, artes o deportes. Existiendo además una correlación positiva cercana a .70 puntos entre el estrato del cargo y la percepción salarial, lo que indicaría que a medida que se crece en el cargo se crece en el salario,

Figura 3.11. Percepción Salarial



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, mucho se ha dicho sobre la alta rotación del personal cada tres años, sin embargo, sobre el hecho de que durante los tres años de gestión municipal también hay una tasa considerablemente media de rotación del personal. Donde de 158 servidores públicos encuestados, casi 1 de cada 3 ha sido reubicado en diferentes áreas o funciones. Es decir, únicamente 71.5% de los funcionarios públicos seguía en el puesto para el que fue contratado al término de la administración. Sin embargo, lo que sí se hace evidente es que los movimientos tienden a aumentar en los estratos laborales más bajos, mientras que de mandos medios para arriba la tasa de rotación es menor durante la administración.

Pese a lo dicho, únicamente el 15% de los funcionarios que contestaron tener la certeza de que no seguirán laborando para la siguiente administración son precisamente quienes pertenecen a los cargos de menor rotación durante la administración; mientras el 39% de los funcionarios que contestaron tener la seguridad de que seguirán laborando durante la siguiente administración son los auxiliares administrativos; aún así, el 46% restante simplemente no tienen ninguna certeza sobre que pasará con ellos. Adicionalmente, quienes se quedarán laborando el 50% dicen que será en la misma función, quienes más certeza tienen de que así será es el personal sindicalizado.

Finalmente, de acuerdo con la información obtenida el rango de ingresos promedio de los servidores públicos está por debajo de los \$10,000 pesos mensuales con más del cerca del 80% de funcionarios que declararon percibir este monto. Mientras que 22 de 158 funcionarios encuestados dijeron percibir entre \$10,001 y \$20,000 mensuales y únicamente 12 admiten ganar más de \$20,000 pesos mensuales, sueldos que corresponden a algunos directores, secretarios y miembros del cabildo.

VOCACIÓN FRENTE AL SERVICIO PÚBLICO

Un factor claramente difícil de medir es la vocación que una persona tiene frente al servicio público. Sin duda alguna la vocación es algo que se puede aprender mediante el entrenamiento adecuado, la experiencia o las circunstancias. No obstante, se les preguntó a los funcionarios públicos sobre la situación particular que los había llevado trabajar en la administración pública municipal de San Mateo Atenco para el periodo 2013-2015 y esto fue lo que obtuvimos en el cuadro 3.13.:

Cuadro 3.13. Vocación de Servicio

Siempre estuve seguro de querer trabajar en el Ayuntamiento.	Vocación amplia frente al servicio público.	21.8%
He participado en campañas o he sido gestor comunitario.	Vocación derivado de razones políticas.	29.5%
Circunstancialmente terminé trabajando en el Ayuntamiento.	Sin vocación frente al servicio público.	35.9%
El Ayuntamiento es el único trabajo que encontré.	Sin vocación frente al servicio público.	12.8%

Fuente: Elaboración propia.

DIFERENCIANDO DATOS DE ACUERDO CON EL ESTRATO DEL CARGO

Cuando diferenciamos los estadísticos descriptivos de acuerdo con el estrato en que se ubican los servidores públicos encontramos una distribución normal en la mayoría de los casos. Aunque destacan algunas observaciones a considerar.

En el caso de la edad de los servidores públicos, únicamente observamos que los servidores públicos de mando medio están cerca 10 años por debajo de la media, con un promedio de 33 años, es decir, son en promedio los más jóvenes.

En cuanto al promedio de años de experiencia en el municipio no hay gran diferencia, salvo que son las autoridades electas y los servidores de los estratos más bajos, quienes en promedio tienen más experiencia de años en el municipio con 8 años y 9, respectivamente, mientras que son los directores de las diversas áreas quienes menos experiencia tienen en este orden de gobierno con apenas 6.1 años de experiencia. Figura 3.12.

Figura 3.12. Años de Experiencia en el Municipio por Estrato de Cargo



Fuente: Elaboración propia.

Esperaríamos entonces que la falta de experiencia en años de algunos servidores públicos se contrastara con el grado de educación formal, entendido que es la preparación la razón que pudiera haberlos llevado a estar en áreas importantes. En este sentido sacamos el promedio por estrato de grado académico, figura 3.13.:

Figura 3.13. Grado de Educación Formal por Estrato de Cargo



Fuente: Elaboración propia.

Contrario a nuestra intuición, llama la atención que los mandos altos en su gran mayoría apenas cuentan con una carrera técnica. Dicho de otro modo, la mayoría de los directores cuentan con una débil experiencia en la administración municipal y están tan sólo por encima de los auxiliares administrativos en cuanto a educación formal.

En el otro extremo están los mandos medios, quienes son en promedio los más jóvenes, por ende, con poca experiencia municipal de años dentro del Ayuntamiento, pero en promedio cerca del 100% son licenciados titulados. Caso similar ocurre con los funcionarios de áreas neurálgicas, al ser el área con mayor grado de educación formal del ayuntamiento.

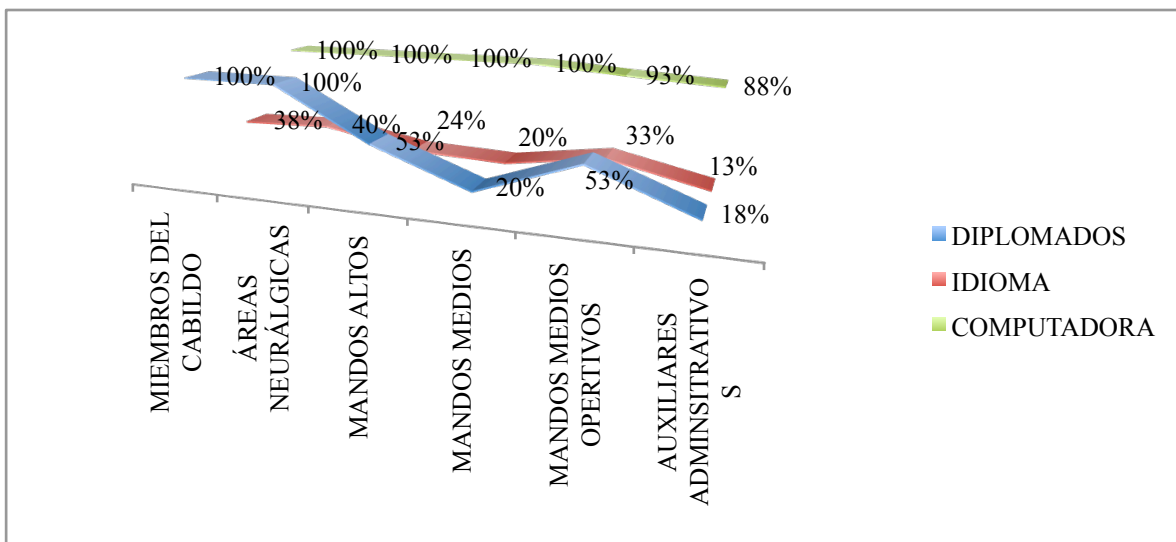
En lo referente a la distribución de los empleados sindicalizados estos se ubican en su mayoría entre los funcionarios con tareas auxiliares administrativas encontrando a 29 de ellos en este estrato, 2 más dentro del nivel de mandos medios operativos y 1 último con una responsabilidad directiva, siendo la encargada de despacho de la dirección de cultura, de los 158 funcionarios encuestados.

Existen otro tipo de aptitudes que los funcionarios deben tener, pues no únicamente se trata de la educación formal y los años de experiencia, esto se refiere a los diplomados que hayan tenido y a que tan actualizados se encuentran

frente al uso de herramientas básicas como la computadora o el hecho de hablar un idioma. En este sentido, podemos observar una distribución diferente para cada estrato de servidores públicos.

En primer lugar, en el uso de la computadora podemos observar que cerca de la totalidad de los funcionarios saben usarla, salvo un 12% de servidores auxiliares y un 7% de mandos medios operativos. En segundo lugar, la habilidad de hablar un idioma adicional al español va de alrededor de 40% entre miembros del cabildo y funcionarios de áreas neurálgicas, con una caída al 20% entre mandos altos y medios y posteriormente una caída de hasta el 13% en mandos auxiliares. Por último, los diplomados son menos populares entre los mandos medios y los auxiliares administrativos, en el caso de los mandos medios quizá se explica al bajo promedio de edad, al ser en su mayoría egresados recientes de alguna carrera. Figura.3.14.:

Figura. 3.14. Aptitudes Adicionales por Estrato de Cargo



Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, en lo que respecta a la capacitación durante la actual administración podemos ver que el 100% de funcionarios de mando medios, altos y electas recibieron capacitación. Mientras que únicamente el 33% de los funcionarios medios operativos y el 38.9% de auxiliares administrativos no recibieron ningún tipo de capacitación.

Midiendo nuevamente el grado de experiencia laboral, ahora por estrato, encontramos el siguiente cuadro 3.14.

Cuadro 3.14. Grado de Experiencia por Estrato de Cargo

ESTRATO X CARGO LABORAL	Sin ningún tipo de experiencia laboral	Sin experiencia en el sector público	Con experiencia en cargos menores al actual	Con experiencia en el mismo rango laboral	Con experiencia en cargos de mayor relevancia
H. AYUNT.	5.1%	41.1%	18.4%	20.3%	15.2%
M. CABILDO	-	12.5%	75%	-	12.5%
A. NEURÁLG.	20%	20%	60%	-	-
M. ALTOS	-	47.1%	35.3%	11.8%	5.9%
M. MEDIOS	-	40%	-	40%	20%
M. MED. OP.	-	33%	26.7%	13.3%	26.7%
A. ADMINIS.	6.5%	44.4%	9.3%	24.1%	15.7%

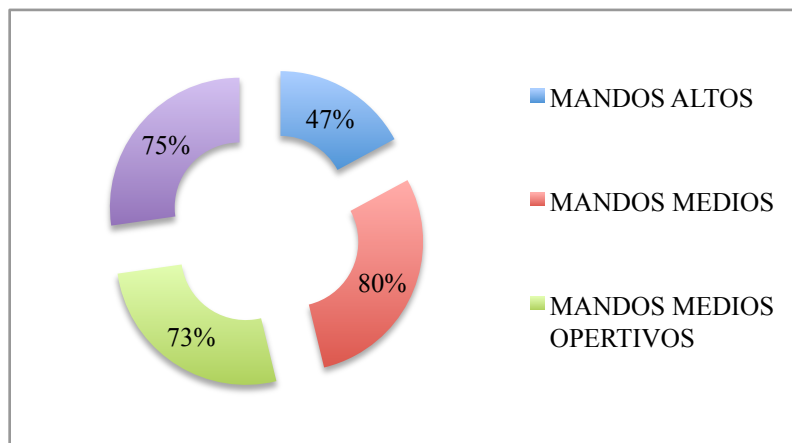
Fuente: Elaboración propia.

De los funcionarios que han trabajado previamente en la administración pública estatal o federal observamos que estos son mayoritariamente miembros del cabildo con un 62.5% y mandos medios con un 40%, en el resto de estratos únicamente lo han hecho alrededor del 20% de los funcionarios.

Podríamos llamarle grado de politización al hecho de pertenecer a un partido político y al mismo tiempo ser funcionarios público, de esta manera, podemos observar que los funcionarios más involucrados con la política son lo de mayor rango, son quienes más han participado en campañas políticas, quienes más cargos político-partidistas han tenido y quienes mayor participación civil no organizada han tenido.

Sin embargo, lo que claramente sobresale es que los únicos que están conformes con su salario son los miembros del cabildo, y jefes de áreas neurálgicas, mientras que altos porcentajes del resto de servidores públicos dicen que su trabajo no corresponde con lo que ganan con la inconformidad distribuída en la figura 3.15.

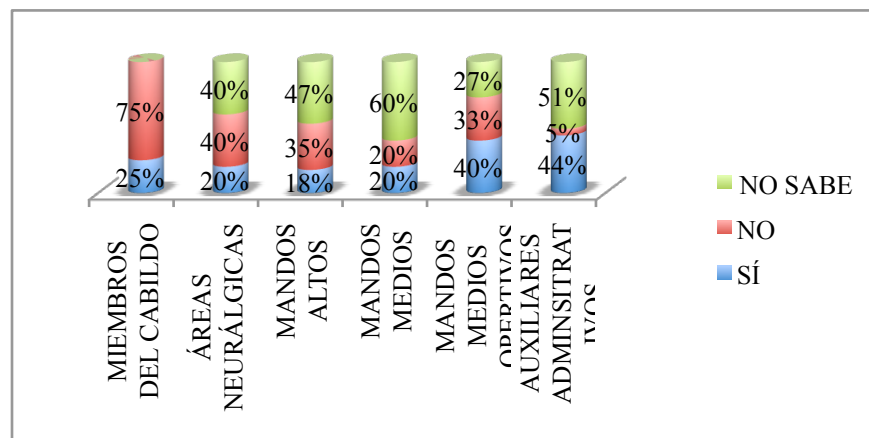
Figura 3.15. Satisfacción Salarial por Estrato de Cargo



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, uno de los temas más importantes cada tres años es quiénes tienen la expectativa de seguir laborando en el ayuntamiento durante la administración entrante, de donde resaltan datos de la figura 3.16.

Figura 3.16. Expectativa de Permanencia en Municipio por Estrato de Cargo



Fuente: Elaboración propia.

- El 25% de los miembros del cabildo contestaron que sí seguirán en la administración, naturalmente será en otro cargo, quizá derivado de

negociaciones políticas con quien haya quedado como Presidente Municipal electo. El 75% restante tiene claro que no están contemplados en el siguiente gobierno.

- Solamente el 20% de las áreas neurálgicas contestó con certeza que seguirá trabajando, pero que seguramente será en otra área. Mientras un 40% tiene incertidumbre de qué pasará, pero el 40% restante están concientes de que no hay espacio para ellos.
- En el caso de los mandos altos el 17% dijo que sí seguirán, casi el 50% de los funcionarios desconocen que pasará con ellos y el 35% no continuarán.
- Lo mismo sucede con los mandos medios 20% dice que seguirán y 60% no lo sabe y el otro 20% no tiene planes de quedarse.
- En el caso de los mandos medios operativos la certeza de seguir trabajando crece a 40% y disminuye el grado de incertidumbre 27% y el 33% no buscarán quedarse.
- Finalmente, el 44% de los auxiliares administrativos tiene la certeza de que estarán, 51% no lo sabe y únicamente 5% no se quedarán.

Sí en la mayoría de los casos los resultados se distribuyeron de forma normal de acuerdo con el estrato laboral de los servidores públicos, esperaríamos que los mismo suceda al filtrar los datos por oficina, por lo que en el anexo 5 se muestran los cuadros más representativos sobre los datos descriptivos diferenciados por área para su consulta.

3.1.3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE TOLUCA

En el municipio de Toluca se encuestaron a 405 servidores públicos de las diversas oficinas integradas dentro del ayuntamiento. Encontrando, que del total de los funcionarios destacó una ligera mayoría de hombres, 58%, frente al resto de mujeres. Distribuidos en el cuadro 3.15.

Cuadro 3.15. Distribución del Personal por Área

ÁREA LABORAL	PORCENTAJE
Presidencia	3%
Regidurías y Sindicaturas	8.8%
Secretaría del Ayuntamiento	7.7%
Secretaría Técnica	5.7%
Tesorería	8.9%
Contraloría	4.7%
Administración	9.6%
Asuntos Metropolitanos	3.5%
Comunicación	2.2%
Educación Ambiental	.7%
Desarrollo Económico	5.4%
Espacios y Servicios Públicos	1%
Gobernación y Autoridades Auxiliares	6.2%
Residuos Sólidos	1.5%
Obras Públicas	4.7%
Planeación	2.5%
Consejería Jurídica	4.9%
Defensoría de los Derechos Humanos	2%
Instituto Municipal del Deporte	3%

Instituto de Cultura	2.5%
Instituto de la Mujer	2%
Instituto de la Juventud	2%
Instituto del Emprendedor Toluqueño	1.2%
DIF	6.4%

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, entre las características generales más representativas de los servidores públicos se observaron las siguientes en el cuadro 3.16.

Cuadro 3.16. Descriptivos Generales de Toluca

Personal Foráneo	10%
Personal Sindicalizado	10%
Promedio de Edad	40
Promedio Nivel Educativo	10.34
Promedio años de Experiencia Municipal	8.18
Promedio años de Experiencia S. Público	12.35
Promedio Rango de Ingreso	2.67

Fuente: Elaboración propia.

Donde pudimos apreciar que el 10% de quienes laboran en el gobierno municipal que dijeron no ser originarios de Toluca provienen en su mayoría de municipios aledaños como Almoloya de Juárez (1), Capulhuac (1), Ixtlahuaca (1), Lerma (2), Metepec (18), Mexicaltzingo (1), Ocoyoacac (1), San Mateo Atenco (2), Tenancingo (2), Tenango del Valle (2), Zinacantepec (2) y Texcaltitlan (1).

De igual manera, se identificaron funcionarios que son pertenecientes a otras entidades de la República, pero que radican en Toluca (sin especificar el motivo de su cambio de residencia), encontrando ciudadanos de la Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Querétaro.

En cuanto a la distribución de acuerdo con el estrato referente al cargo que ocupaban, encontramos la siguiente distribución en el cuadro 3.17.:

Cuadro 3.17. Distribución del Personal por Estrato de Cargo

ESTRATO DEL CARGO	PORCENTAJE
Miembros del Cabildo	4.9%
Áreas Neurálgicas	1.2%
Mandos Altos	4.2%
Mandos Medios	14.6%
Mandos Medios Operativos	35.8%
Auxiliares Administrativos	39.3%

Fuente: Elaboración propia.

Es pertinente hacer la advertencia de que en el caso de los funcionarios encuestados pertenecientes a los primeros cinco estratos se buscó censar a todos de acuerdo con su rango, dado que previamente se había obtenido el nombre y el cargo de cada uno de ellos de acuerdo con la información reportada por el mismo ayuntamiento al Ipomex.

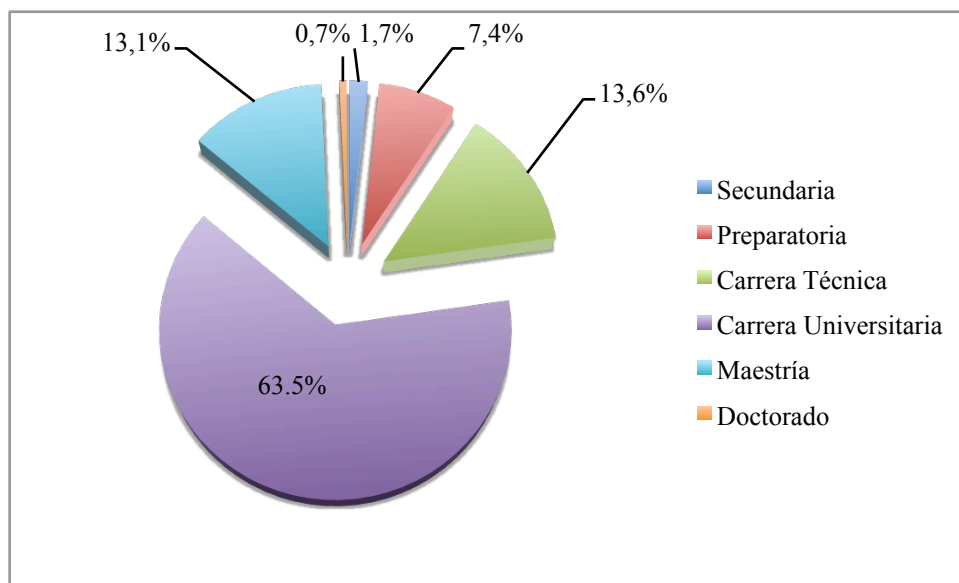
En el resultado se logró alcanzar la información de cerca del 80% de servidores públicos de estos niveles. No obstante, en lo que refiere a los trabajadores con funciones auxiliares administrativas únicamente se pretendió obtener una muestra que fuera significativa para cada área de trabajo, esto en virtud del tiempo y los recursos, derivado del alto número de funcionarios que laboran en Toluca, el cual

es cercano a 3,000 personas sin contabilizar a policías, bomberos y servidores del organismo público municipal del agua potable.

FOMACIÓN ACADÉMICA

El promedio en grado educativo del municipio es de 10.34, cifra que equivale a que una gran mayoría de los funcionarios han pasado por las aulas universitarias, en algunos casos con carreras truncas o sin concluir las. Para ilustrar más a detalles este dato, en el siguiente diagrama podemos apreciar que el 77.3% de los funcionarios de Toluca han estado en la universidad, inclusive 1 de cada 5 servidores públicos con estudios universitarios han decidido continuar con su formación académico mediante posgrados y doctorados.

Figura 3.17. Grado Educativo de los Funcionarios



Fuente: Elaboración propia.

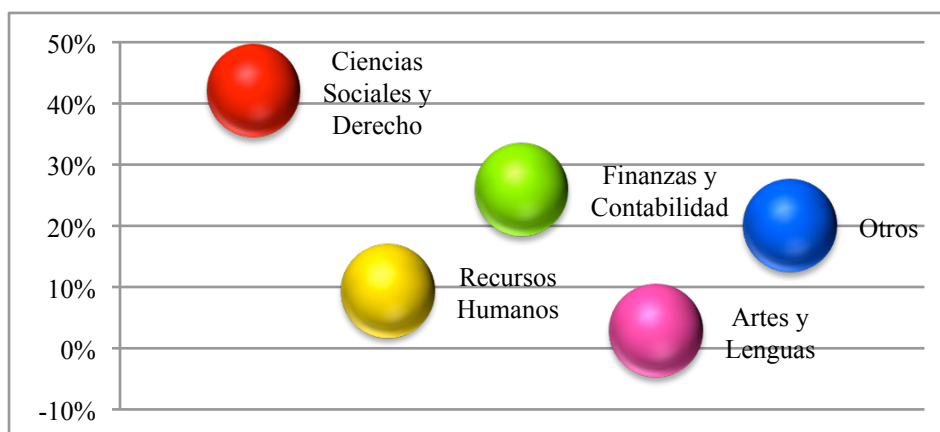
Entre las profesiones más comunes de los servidores públicos toluqueños se encuentran la Derecho, donde un tercio de los universitarios son abogados otra tercera parte estudiaron Contaduría, Administración, Economía y carreras derivadas y, finalmente, el último tercio se compone por estudiosos de Arquitectura, Educación, Ciencias Políticas, Comunicación, Diseño Gráfico, Filosofía, Informática, Gastronomía, Geografía, Humanidades, Agronomía,

Medicina, Planeación Territorial, Psicología, Sociología, Turismo, Veterinaria, Ingeniería Civil, Ingeniería industrial, Ingeniería Mecánica e Ingeniería Ambiental.

A la par se registraron 64 diferentes instituciones de educación superior, entre universidades, tecnológicos, institutos, normales, colegios, centros, entre otros, a las que acudieron los funcionarios a realizar sus estudios superiores; de todos estos, 46 son de carácter privado y 18 públicos. Naturalmente, la más popular se refiere a la Universidad Autónoma del Estado de México por donde pasaron el 57% de los empleados públicos que cursaron este grado educativo. Las otras escuelas populares fueron el IUEM con un 4.8% de egresados, la UVM con 4.5%, el Tec de Monterrey con 1.6% y la UNAM con el mismo porcentaje, el resto se distribuyen entre porcentajes menores.

En lo que concierne a otras aptitudes generales del perfil de los funcionario encontramos que el 51% han estudiado algún tipo de diplomado la figura 3.18. Ilustra las distribución de las áreas de interés; el 34% habla el idioma inglés, el 2% francés y una personas habla italiano. Finalmente, el 99% de los administrativos toluqueños sabe usar la computadora.

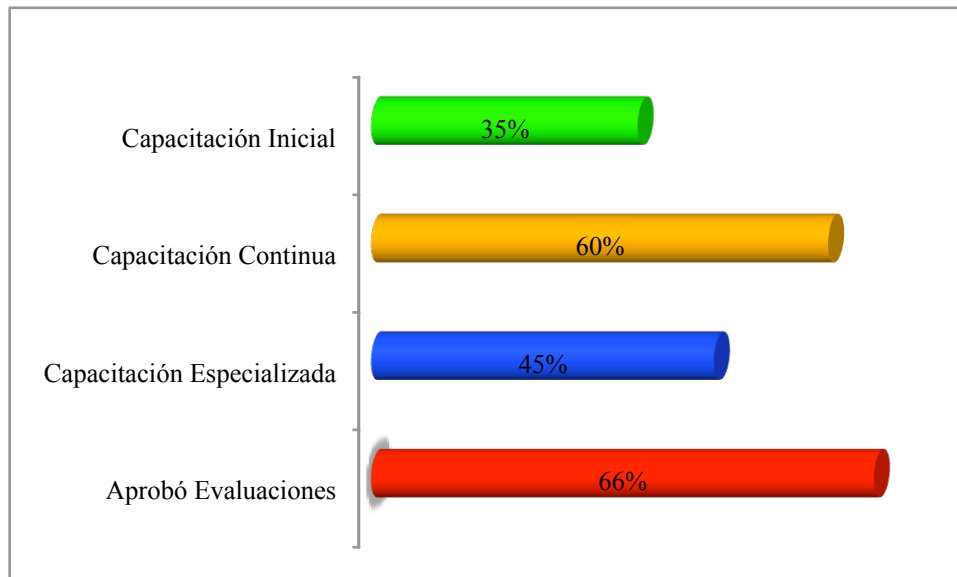
Figura 3.18. Áreas de Formación de los Funcionarios



Fuente: Elaboración propia.

Cuando observamos el grado de capacitación de la administración, encontramos que el 70% de los funcionarios han recibido algún tipo de capacitación durante la administración 2013-2015, mientras que cerca de 1 de cada 3 no la recibió.

Figura 3.19. Grado de Capacitación Diferenciada



Fuente: Elaboración propia.

El 70% incluye capacitación inicial, continua y especializada, de donde podemos derivar que no todos han tenido los tres tipos de capacitación. Dicho de otro modo, únicamente el 35% de los funcionarios respondieron haber sido capacitados cuando fueron contratados para el puesto que desempeñaban; posteriormente siguieron recibiendo capacitación durante el proceso de la administración; además de haber recibido cursos especializados para tareas concretas: como fueron entrega de cuentas, levantamiento de inventario por parte del OSFEM, manejo de algún software especializado, entre otros. Finalmente, el otro 35% de los servidores dijeron haber recibido únicamente capacitación continua o especializada pero una vez que ya se encontraban laborando en alguna oficina. Por último, el 66% de aprobados que significa en realidad que el 95% de quienes recibieron capacitación dijeron haber aprobado las evaluaciones.

EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

En promedio los servidores públicos de Toluca tienen una experiencia de 8.2 años de trabajo en municipio, pero al momento de verlo como experiencia en el sector público esta cifra se eleva a 12.4 años.

Cuando se les preguntó a los servidores públicos del municipio de Toluca sobre su grado de experiencia el resultado se distribuyó de la siguiente forma:

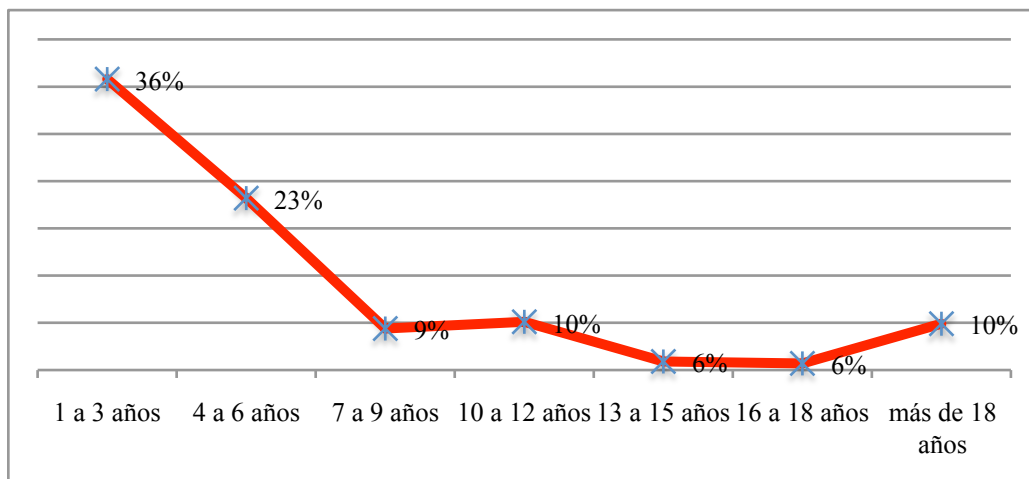
Cuadro 3.18. Grado de Experiencia

Sin ningún tipo de experiencia laboral	Sin experiencia en el sector público	Con experiencia en cargos menores al actual	Con experiencia en el mismo rango laboral	Con experiencia inclusive en cargos de mayor relevancia
6.8%	27.2%	24.9	19.6%	21.4%

Fuente: Elaboración propia.

Además, encontramos que el 36% de los encuestados es la primera vez que trabajan en algún ayuntamiento, otro 23% lleva cerca de dos administraciones y el 40% restante dice tener más de 7 años de experiencia en el municipio (sin especificar en qué municipio). En el siguiente diagrama podemos observar la tendencia de acuerdo con el rango de años porcentualmente:

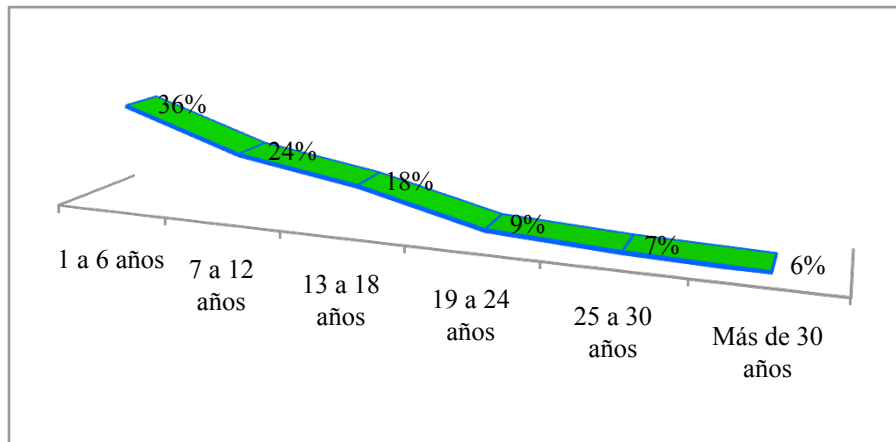
Figura 3.20 .Distribución de la Experiencia en Años en Municipio



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, podemos ver que el grado de experiencia de los servidores públicos se eleva considerablemente, dado que 47% de los funcionarios cuentan con trabajo previo en la administración estatal o federal. Este hecho ocasiona que la experiencia medida en años de los funcionarios en es sector público se distribuya de la siguiente forma.

Figura 3.21. Distribución de la Experiencia en Años en Sector Público



Fuente: Elaboración propia.

GRADO DE POLÍTIZACIÓN

El 42% de los funcionarios del gobierno de Toluca dijeron sí pertenecer algún partido político, de los cuales 87% son priistas, 6.5% panistas, 4% perredeístas, 1% petistas, 1% verde ecologistas, .5% nuevaliancistas y .5% humanistas.

No obstante, el número de funcionarios que dijo sí haber participado en alguna campaña política es mayor al anterior, con 53% de los encuestados. Es decir, hay un diferencial de 11% más que ha participado en campañas pero no necesariamente es parte activo de algún partido político; hecho que se pudiera explicar como parte de un proceso en que los individuos buscan involucrarse en campañas políticas con el propósito expreso de tener mayores posibilidades de integrarse laboralmente a la administración municipal una vez que su partido haya resultado victorioso.

Adicionalmente ante la pregunta expresa de si tiene algún cargo partidista o político el 80% respondió que no, el 20% restante que respondió sí, está compuesto por miembros o exmiembros del cabildo municipal, 2 exdiputados federales, 2 exdiputados locales, 2 expresidentes municipales y 61 representantes de cargos en los partidos político o con responsabilidad durante la campaña.

Paradójicamente únicamente el 21% de los trabajadores del ayuntamiento de Toluca participan activamente en alguna asociación civil, es decir, se involucran activamente en política pero difícilmente en temas de participación social.

Finalmente, podemos ver que un gran número de funcionarios, cerca de la mitad de ellos 46% , tienen vínculos familiares con otros políticos o administrativos de Toluca.

Es importante entonces ver la expectativa laboral de largo plazo que tienen quienes trabajan en Toluca, quienes respondieron los siguiente:

Cuadro 3.19. Expectativa Laboral

10%	Lo que buscan es conservar su empleo.
51%	Les gustaría crecer en la estructura administrativa.
12%	Tienen aspiración de ser en algún momento parte del Cabildo.
24%	Preferirían trabajar en otro orden de gobierno.
3%	Optarían por trabajar fuera del gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de los altibajos y vaivenes políticos el 45% de los funcionarios toluqueños consideran que sí seguirán laborando en la siguiente administración y un 37% dice

que simplemente no lo sabe. Tan sólo el 18% tienen la seguridad de que no estarán contemplados en los planes del siguiente Presidente Municipal.

Adicionalmente de quienes respondieron que sí seguirán laborando más de la mitad, 52.5%, consideran que no se les cambiará de cargo o que seguirán realizando las mismas funciones.

Esta afirmación cobra sentido cuando se analiza el índice de rotación de los servidores públicos, durante los tres años de la administración puesto que el 56% nunca cambió de función o cargo y un 26% admitió que alguien más los había antecedido en su labor. En este sentido únicamente 18% de los empleados rotó 2 o más veces de cargo.

Por último es importante conocer el grado de vocación y compromiso del funcionario frente al servicio público:

Cuadro 3.20. Vocación de Servicio

Siempre estuve seguro de querer trabajar en el Ayuntamiento.	Vocación amplia frente al servicio público.	38.9%
He participado en campañas o he sido gestor comunitario.	Vocación derivado de razones políticas.	13%
Circunstancialmente terminé trabajando en el Ayuntamiento.	Sin vocación frente al servicio público.	35.2%
El Ayuntamiento es el único trabajo que encontré.	Sin vocación frente al servicio público.	12.7%

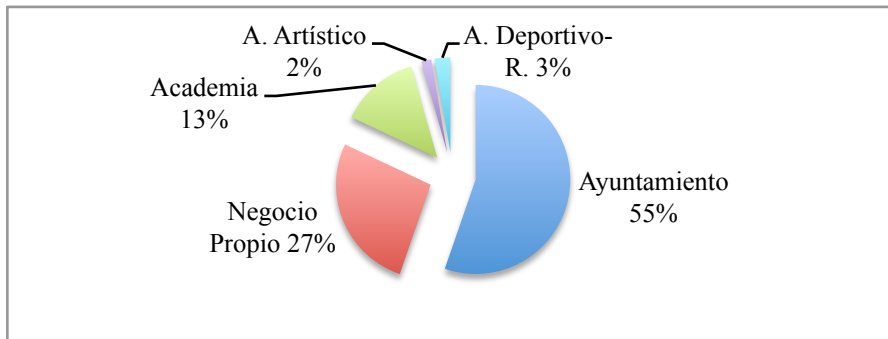
Fuente: Elaboración propia.

OTROS DATOS RELEVANTES

Observamos, entre otros datos relevantes, que de los trabajadores del ayuntamiento el 45% consideran que su salario se corresponde con sus facultades, mientras que el otro 55% piensan que deberían ganar más.

No obstante, son pocos quienes trabajan en otras áreas a la par de la administración pública, observando los siguientes porcentajes, de donde resalta que más del 10% de servidores públicos están relacionadas con el ámbito docente o de investigación.

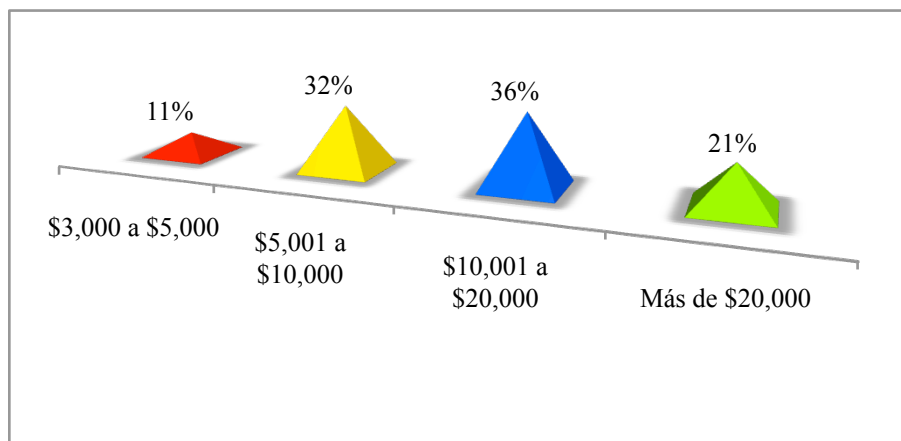
Figura 3.22. Actividades Extraoficiales de lo Funcionarios



Fuente: Elaboración propia.

Quizá el hecho de que pocos servidores públicos deciden tener un trabajo adicional a la administración municipal es por el hecho de que tienen sueldos competitivos. Puesto que el rango de ingresos lo podemos ver en la siguiente figura, de donde cerca del 60% de los funcionarios dijeron tener sueldos competitivos de más de \$10,000 mensuales y únicamente el 11% declaró ganar por debajo de los \$5,000 pesos.

Figura 3.23. Percepción Salarial



Fuente: Elaboración propia.

En el anexo 6 se integran los cuadros referentes a el cruce que se hizo entre datos descriptivos diferenciado por estratos de cargo y los subsecuentes para cada unas de las áreas.

3.2. ANÁLISIS DE INFORMES DE GOBIERNO Y PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

Medir la calidad y eficiencia de las acciones, actividades y servicios que ejerce y ejecuta un determinado ayuntamiento durante un periodo específico de trabajo exige que los informes y reportes que se presentan anualmente se basen en una misma metodología que tenga soporte en parámetros comunes previamente establecidos por la legislatura local y sobre criterios de medición que indiquen cobertura poblacional, presupuesto destinado, personal involucrado, objetivos o metas perseguidas y estrategia de implementación.

Si un informe con estas características existiera, permitiría una serie de ventajas comparativas que llevarían a buscar mejoras en la competitividad de las administraciones locales. Sin embargo, esta información no existe y, únicamente encontramos que la normatividad vigente en el Estado de México exige la rendición de dos informes anuales por parte de las autoridades municipales ante instancias estatales y ante la ciudadanía dejando incompleta la rendición de cuentas.

El primero de ellos debe su marco jurídico en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establece en su artículo 17, que “dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo, a efecto de que el Presidente Municipal rinda un informe por escrito y en medio electrónico del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio”.

El segundo informe se refiere a la presentación de la Cuenta Pública Anual ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización del Estado de México. Este informe debe contener todo lo referente a los requerimientos económicos, financieros,

contables, patrimoniales, presupuestarios, programáticos y administrativos. Entre los objetivos más representativos de la revisión y la fiscalización de la cuenta pública señalados por el Osfem (2015) se encuentra el conocer:

1. Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados.
2. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.
3. El cumplimiento de los programas autorizados.
4. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la ley y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.
5. La gestión financiera de las entidades fiscalizables, en sus programas y procesos concluidos.
6. Si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos, y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, y demás activos y recursos materiales.
7. Si se ajustan a la ley la recaudación, administración, manejo y aplicación de los recursos estatales y municipales, y los federales en términos de los convenios respectivos; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizables celebraron o realizaron.
8. Las conductas que den lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas y, en su caso, a la imposición de sanciones.

Sobre este tenor, dentro este trabajo de investigación se buscaron opciones que permitieran la utilización de los informes previamente mencionados a fin de construir indicadores de resultados homogéneos entre los gobiernos estudiados. En consiguiente, se permitirá hacer comparativos sobre la eficacia con que cada

uno de los municipios fue dando respuesta a los objetivos planteados dentro de sus planes de desarrollo municipal presentados para la administración 2013-2015.

Lo anterior permite, como lo señala el INAFED, construir e incorporar sistemas de medición que faciliten al ciudadano ejercer la rendición de cuentas sobre sus autoridades y contar con elementos objetivos para emitir un juicio sobre el desempeño de las mismas (Nuevo Programa de Agenda para el Desarrollo Municipal, 2015:7).

En este sentido, la metodología a posteriori para construir estos indicadores de resultados para una administración local se plantea de la siguiente forma:

1. Se realizó un análisis a profundidad sobre los Planes de Desarrollo Municipal de las regiones que se han venido estudiando.
2. Los tres municipios analizados basan sus PDM sobre la misma estructura que el Plan de Desarrollo del Estado de México de la Administración 2011-2016, compuesta por tres pilares temáticos: 1) Gobierno Solidario, 2) Municipio Progresista, 3) Sociedad Protegida; y dos ejes transversales: 1) Gobierno de Resultados y 2) Financiamiento para el Desarrollo.
3. A su vez, cada una de estas cinco estructuras generales están compuestas por una serie de temas y subtemas referentes a la injerencia que tiene cada municipio.
4. La forma general en que se presentan cada uno de los temas y subtemas esta compuesto por:
 - a. Un diagnóstico descriptivo.
 - b. Un apartado contextual acompañado de numeralia.
 - c. Un análisis FODA.
 - d. Un objetivo general a ser alcanzado durante la gestión municipal.
 - e. Una estrategia de abordaje.
 - f. Una serie de líneas de acción concretas que se han propuesto atender.
5. De esta forma, es responsabilidad de cada una de las administraciones municipales fijar desde el inicio de su gestión las metas que pretenden

alcanzar de acuerdo con su estructura organizacional, recursos financieros y humanos, visión gubernamental, liderazgo personal, demandas ciudadanas y muchos otros factores igualmente relevantes.

6. El paso siguiente fue realizar un análisis de cada uno de los informes de gobierno presentados por los alcaldes durante los años 2013, 2014 y 2015. Esto permitió hacer una clasificación de las acciones vinculadas con cada uno de los temas previamente referidos en su PDM.
7. Se procedió entonces a hacer un cruce con la información entre las acciones reportadas en los informes de gestión y las líneas de acción propuestas para cada uno de los temas.
8. Sobre esta base se hizo una semaforización de las variables, es decir, si dentro de los informes se dio atención y/o cumplimientos a la línea de acción, en el semáforo se clasificó como verde otorgándole el valor de 100%. En el caso contrario, si no fue atendida la acción se le otorgó un valor de 0%, clasificándola en rojo.
9. Finalmente, se aplicó la fórmula indicada en los anexos IV, para cada uno de los temas; ello en función de las líneas de acción atendidas. Así, cada indicador quedó asignado en el rango de 0 a 1, siendo los valores más cercanos a 1 los de mayor eficacia administrativa, mientras que aquellos cercanos a 0 significaron de poca atención o nula eficacia.

De esta manera, podemos ver de acuerdo con cada municipio cómo quedaron contruidos los indicadores por núcleo de desarrollo y tema.

3.2.1. INDICADORES DE EFICACIA ALMOLOYA DE JUÁREZ

A continuación se muestra el resumen y descripción de los indicadores de gestión clasificados de acuerdo con los núcleos de desarrollo propuestos previamente en este apartado para el caso de la gestión municipal de Almoloya de Juárez.

Cuadro 3.21. Eficacia Almoloya de Juárez

Núcleo de Desarrollo de la Infraestructura y Mantenimiento de los Servicios Públicos	
TEMA 1)	Limpia y Manejo de los Residuos Sólidos
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 2)	Parques, Jardines y su Equipamiento
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400	
TEMA 3)	Alumbrado Público
Líneas de Acción: Doce	Acciones Atendidas: Once
Eficacia Administrativa .916	
TEMA 4)	Panteones
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .250	
TEMA 5)	Infraestructura
Obras Comprometidas: Ocho	Obras Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .500	

Núcleo de Desarrollo para Apoyo a Grupos Sociales, Salud, Educación y Vivienda	
TEMA 1)	Combate a la Pobreza y Apoyo a la Alimentación
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 2)	Educación
Líneas de Acción: Once	Acciones Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .636	
TEMA 3)	Salud
Líneas de Acción: Diez	Acciones Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .700	
TEMA 4)	Vivienda
Líneas de Acción: Siete	Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .571	
TEMA 5)	Integración Familiar
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa -500	
TEMA 6)	Niños
Líneas de Acción: Tres	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .666	
TEMA 7)	Adultos Mayores
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Dos

Eficacia Administrativa .400	
TEMA 8)	Mujeres
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 9)	Personas con Discapacidad
Líneas de Acción: Seis	Acciones Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 10)	Población Indígena
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 11)	Jóvenes
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa .600	

Núcleo de Desarrollo para la Protección del Medio Ambiente, Planeación Urbana y Transporte	
TEMA 1)	Uso del Suelo
Líneas de Acción: Ocho	Acciones Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .750	
TEMA 2)	Asentamientos Humanos
Líneas de Acción: Nueve	Acciones Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 3)	Movilidad, Comunicaciones y Transporte
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa .600	
TEMA 4)	Protección Ambiental y Recursos Naturales
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 5)	Recursos Forestales
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .666	
TEMA 6)	Contaminación de los Recursos: Agua, Aire, Suelo
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 7)	Educación Ambiental
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 8)	Asuntos Metropolitanos
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 9)	Imagen Urbana y Espacios Públicos

Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	

Núcleo de Desarrollo del Campo, Comercio, Industria, Turismo y Empleo	
TEMA 1)	Empleo
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400	
TEMA 2)	Abasto, Regulación y Comercio
Líneas de Acción: Tres	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 3)	Turismo y Artesanías
Líneas de Acción: Diez	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .100	
TEMA 4)	Sector Industrial
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 5)	Comercio y Servicios
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 6)	Sector Agropecuario
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 7)	Rastro
Obras Comprometidas: Uno	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	

Núcleo de Desarrollo para el Apoyo a la Cultura, las Artes, la Cultura Física y el Deporte	
TEMA 1)	Cultura y Artes
Líneas de Acción: Nueve	Acciones Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .666	
TEMA 2)	Cultura Física y Deporte
Líneas de Acción: Ocho	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .625	

Núcleo de Desarrollo para la Gestión Municipal y el Desarrollo Político del H. Ayuntamiento	
TEMA 1)	Derechos Humanos
Líneas de Acción: Tres	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 2)	Gestión Municipal Distinta
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa	

0	
TEMA 3)	Gestión Municipal de Resultados
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400	
TEMA 4)	Participación Ciudadana
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	

Núcleo de Desarrollo de la Planeación, Control Interno, Administración y Finanzas	
TEMA 1)	Organización y Procedimientos
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 2)	Perfil Técnico Profesional
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .200	
TEMA 3)	Reglamentación
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 4)	Transparencia y Rendición de Cuentas
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 5)	Verificación Administrativa
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 6)	Planeación para el Desarrollo
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 7)	Contraloría Interna
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 8)	Autonomía Financiera
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 9)	Recaudación y Padrón de Contribuyentes
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 10)	Estructura del Egreso
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400	

Fuente: Construcción propia.

3.2.2. INDICADORES DE EFICACIA SAN MATEO ATENCO

A continuación se muestra el resumen y descripción de los indicadores de gestión clasificados de acuerdo con los núcleos de desarrollo propuestos previamente en este apartado para el caso de la gestión municipal de San Mateo Atenco.

Cuadro 3.22. Eficacia San Mateo Atenco

Núcleo de Desarrollo de la Infraestructura y Mantenimiento de los Servicios Públicos	
TEMA 1)	Limpia y Manejo de los Residuos Sólidos
Líneas de Acción: Seis	Acciones Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 2)	Parques, Jardines y su Equipamiento
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Una
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 3)	Alumbrado Público
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Tres
Eficacia Administrativa .600	
TEMA 4)	Panteones
Líneas de Acción: Tres	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 5)	Infraestructura
Obras Comprometidas: Siete	Obras Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .857	

Núcleo de Desarrollo para Apoyo a Grupos Sociales, Salud, Educación y Vivienda	
TEMA 1)	Combate a la Pobreza y Apoyo a la Alimentación
Líneas de Acción: Seis	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .833	
TEMA 2)	Educación
Líneas de Acción: Once	Acciones Atendidas: Nueve
Eficacia Administrativa .818	
TEMA 3)	Salud
Líneas de Acción: Nueve	Acciones Atendidas: Ocho
Eficacia Administrativa .888	
TEMA 4)	Vivienda
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 5)	Integración Familiar

Obras Comprometidas: Dos		Obras Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa 1			
TEMA 6)	Niños		
Líneas de Acción: Tres		Acciones Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa 1			
TEMA 7)	Adultos Mayores		
Líneas de Acción: Cuatro		Acciones Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa .750			
TEMA 8)	Mujeres		
Líneas de Acción: Siete		Acciones Atendidas: Siete	
Eficacia Administrativa 1			
TEMA 9)	Personas con Discapacidad		
Líneas de Acción: 10		Acciones Atendidas: 4	
Eficacia Administrativa .400			
TEMA 10)	Población Indígena		
Obras Comprometidas: Tres		Obras Atendidas: Cero	
Eficacia Administrativa 0			
TEMA 11)	Jóvenes		
Obras Comprometidas: Dos		Obras Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa 1			

Núcleo de Desarrollo para la Protección del Medio Ambiente, Planeación Urbana y Transporte			
TEMA 1)	Uso del Suelo		
Líneas de Acción: Dos		Acciones Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .500			
TEMA 2)	Asentamientos Humanos		
Líneas de Acción: Diez		Acciones Atendidas: Siete	
Eficacia Administrativa .700			
TEMA 3)	Movilidad, Comunicaciones y Transporte		
Líneas de Acción: Once		Acciones Atendidas: Ocho	
Eficacia Administrativa .727			
TEMA 4)	Protección Ambiental y Recursos Naturales		
Líneas de Acción: Dos		Acciones Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa 1			
TEMA 5)	Recursos Forestales		
Obras Comprometidas: Dos		Obras Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .500			
TEMA 6)	Contaminación de los Recursos: Agua, Aire, Suelo		
Obras Comprometidas: Cero		Obras Atendidas: Cero	
Eficacia Administrativa 0			

TEMA 7)	Educación Ambiental	
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .500		
TEMA 8)	Asuntos Metropolitanos	
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero	
Eficacia Administrativa 0		
TEMA 9)	Imagen Urbana y Espacios Públicos	
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa 1		

Núcleo de Desarrollo del Campo, Comercio, Industria, Turismo y Empleo		
TEMA 1)	Empleo	
Líneas de Acción: Seis	Acciones Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa .333		
TEMA 2)	Abasto, Regulación y Comercio	
Líneas de Acción: Once	Acciones Atendidas: Siete	
Eficacia Administrativa .636		
TEMA 3)	Turismo y Artesanías	
Líneas de Acción: Nueve	Acciones Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa .222		
TEMA 4)	Sector Industrial	
Obras Comprometidas: Ocho	Obras Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .125		
TEMA 5)	Comercio y Servicios	
Obras Comprometidas: Siete	Obras Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa .428		
TEMA 6)	Sector Agropecuario	
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa 1		
TEMA 7)	Rastro	
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero	
Eficacia Administrativa 0		

Núcleo de Desarrollo para el Apoyo a la Cultura, las Artes, la Cultura Física y el Deporte		
TEMA 1)	Cultura y Artes	
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa .750		
TEMA 2)	Cultura Física y Deporte	
Líneas de Acción: Siete	Acciones Atendidas: Siete	
Eficacia Administrativa 1		

Núcleo de Desarrollo para la Gestión Municipal y el Desarrollo Político del H. Ayuntamiento	
TEMA 1)	Derechos Humanos
Líneas de Acción: Diez	Acciones Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .700	
TEMA 2)	Gestión Municipal Distinta
Líneas de Acción: Cero	Acciones Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 3)	Gestión Municipal de Resultados
Líneas de Acción: Cero	Acciones Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 4)	Participación Ciudadana
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	

Núcleo de Desarrollo de la Planeación, Control Interno, Administración y Finanzas	
TEMA 1)	Organización y Procedimientos
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400	
TEMA 2)	Perfil Técnico Profesional
Líneas de Acción: Cinco	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .200	
TEMA 3)	Reglamentación
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 4)	Transparencia y Rendición de Cuentas
Líneas de Acción: Tres	Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .333	
TEMA 5)	Verificación Administrativa
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 6)	Planeación para el Desarrollo
Obras Comprometidas: Cero	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 7)	Contraloría Interna
Obras Comprometidas: Dos	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .500	
TEMA 8)	Autonomía Financiera
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 9)	Recaudación y Padrón de Contribuyentes
Obras Comprometidas: Tres	Obras Atendidas: Uno

Eficacia Administrativa .333	
TEMA 10)	Estructura del Egreso
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .200	

Fuente: Construcción propia.

3.2.3. INDICADORES DE EFICACIA TOLUCA

A continuación se muestra el resumen y descripción de los indicadores de gestión clasificados de acuerdo con los núcleos de desarrollo propuestos previamente en este apartado para el caso de la gestión municipal de Toluca.

Cuadro 3.23. Eficacia Toluca

Núcleo de Desarrollo de la Infraestructura y Mantenimiento de los Servicios Públicos	
TEMA 1)	Limpia y Manejo de los Residuos Sólidos
Líneas de Acción: Siente	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .714	
TEMA 2)	Parques, Jardines y su Equipamiento
Líneas de Acción: Siente	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .714	
TEMA 3)	Alumbrado Público
Líneas de Acción: Siente	Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .571	
TEMA 4)	Panteones
Líneas de Acción: Siente	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .714	
TEMA 5)	Infraestructura
Obras Comprometidas: Doce	Obras Atendidas: Nueve
Eficacia Administrativa .750	

Núcleo de Desarrollo para Apoyo a Grupos Sociales, Salud, Educación y Vivienda	
TEMA 1)	Combate a la Pobreza y Apoyo a la Alimentación
Líneas de Acción: Ocho	Acciones Atendidas: Ocho
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 2)	Educación
Líneas de Acción: Siente	Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .571	
TEMA 3)	Salud

Líneas de Acción: Nueve		Acciones Atendidas: Ocho
Eficacia Administrativa .888		
TEMA 4)	Vivienda	
Líneas de Acción: Cuatro		Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa 1		
TEMA 5)	Integración Familiar	
Obras Comprometidas: Once		Obras Atendidas: Diez
Eficacia Administrativa .909		
TEMA 6)	Niños	
Líneas de Acción: Once		Acciones Atendidas: Diez
Eficacia Administrativa .909		
TEMA 7)	Adultos Mayores	
Líneas de Acción: Nueve		Acciones Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .777		
TEMA 8)	Mujeres	
Líneas de Acción: Diecisiete		Acciones Atendidas: Quince
Eficacia Administrativa .891		
TEMA 9)	Personas con Discapacidad	
Líneas de Acción: Nueve		Acciones Atendidas: Ocho
Eficacia Administrativa .888		
TEMA 10)	Población Indígena	
Obras Comprometidas: Diez		Obras Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .700		
TEMA 11)	Jóvenes	
Obras Comprometidas: Diecinueve		Obras Atendidas: Catorce
Eficacia Administrativa .736		

Núcleo de Desarrollo para la Protección del Medio Ambiente, Planeación Urbana y Transporte		
TEMA 1)	Uso del Suelo	
Líneas de Acción: Seis		Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .666		
TEMA 2)	Asentamientos Humanos	
Líneas de Acción: Cinco		Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .400		
TEMA 3)	Movilidad, Comunicaciones y Transporte	
Líneas de Acción: Cuatro		Acciones Atendidas: Uno
Eficacia Administrativa .250		
TEMA 4)	Protección Ambiental y Recursos Naturales	
Líneas de Acción: Siete		Acciones Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa 1		

TEMA 5)	Recursos Forestales	
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa .600		
TEMA 6)	Contaminación de los Recursos: Agua, Aire, Suelo	
Obras Comprometidas: Nueve	Obras Atendidas: Ocho	
Eficacia Administrativa .888		
TEMA 7)	Educación Ambiental	
Obras Comprometidas: Siete	Obras Atendidas: Seis	
Eficacia Administrativa .867		
TEMA 8)	Asuntos Metropolitanos	
Obras Comprometidas: Quince	Obras Atendidas: Ocho	
Eficacia Administrativa .666		
TEMA 9)	Imagen Urbana y Espacios Públicos	
Obras Comprometidas: Once	Obras Atendidas: Ocho	
Eficacia Administrativa .727		

Núcleo de Desarrollo del Campo, Comercio, Industria, Turismo y Empleo		
TEMA 1)	Empleo	
Líneas de Acción: Quince	Acciones Atendidas: Diez	
Eficacia Administrativa .666		
TEMA 2)	Abasto, Regulación y Comercio	
Líneas de Acción: Diecisiete	Acciones Atendidas: Siete	
Eficacia Administrativa .411		
TEMA 3)	Turismo y Artesanías	
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .250		
TEMA 4)	Sector Industrial	
Obras Comprometidas: Siete	Obras Atendidas: Cuatro	
Eficacia Administrativa .571		
TEMA 5)	Comercio y Servicios	
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Dos	
Eficacia Administrativa .400		
TEMA 6)	Sector Agropecuario	
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Tres	
Eficacia Administrativa .600		
TEMA 7)	Rastro	
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Uno	
Eficacia Administrativa .250		

Núcleo de Desarrollo para el Apoyo a la Cultura, las Artes, la Cultura Física y el Deporte		
TEMA 1)	Cultura y Artes	

Líneas de Acción: Catorce	Acciones Atendidas: Trece
Eficacia Administrativa .928	
TEMA 2)	Cultura Física y Deporte
Líneas de Acción: Dieciséis	Acciones Atendidas: Dieciséis
Eficacia Administrativa 1	

Núcleo de Desarrollo para la Gestión Municipal y el Desarrollo Político del H. Ayuntamiento	
TEMA 1)	Derechos Humanos
Líneas de Acción: Nueve	Acciones Atendidas: Ocho
Eficacia Administrativa .888	
TEMA 2)	Gestión Municipal Distinta
Líneas de Acción: Siete	Acciones Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .857	
TEMA 3)	Gestión Municipal de Resultados
Líneas de Acción: Seis	Acciones Atendidas: Cinco
Eficacia Administrativa .833	
TEMA 4)	Participación Ciudadana
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa 1	

Núcleo de Desarrollo de la Planeación, Control Interno, Administración y Finanzas	
TEMA 1)	Organización y Procedimientos
Líneas de Acción: Dos	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 2)	Perfil Técnico Profesional
Líneas de Acción: Ocho	Acciones Atendidas: Dos
Eficacia Administrativa .250	
TEMA 3)	Reglamentación
Líneas de Acción: Cuatro	Acciones Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 4)	Transparencia y Rendición de Cuentas
Líneas de Acción: Siete	Acciones Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .857	
TEMA 5)	Verificación Administrativa
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa .800	
TEMA 6)	Planeación para el Desarrollo
Obras Comprometidas: Cuatro	Obras Atendidas: Cuatro
Eficacia Administrativa 1	
TEMA 7)	Contraloría Interna
Obras Comprometidas: Diez	Obras Atendidas: Siete

Eficacia Administrativa .700	
TEMA 8)	Autonomía Financiera
Obras Comprometidas: Cinco	Obras Atendidas: Cero
Eficacia Administrativa 0	
TEMA 9)	Recaudación y Padrón de Contribuyentes
Obras Comprometidas: Nueve	Obras Atendidas: Siete
Eficacia Administrativa .777	
TEMA 10)	Estructura del Egreso
Obras Comprometidas: Siete	Obras Atendidas: Seis
Eficacia Administrativa .857	

Fuente: Construcción propia

3.2.4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS INDICADORES DE EFICACIA

Bajo los parámetros anteriores, en la tabla siguiente se muestra el agregado de los indicadores de gestión clasificados de acuerdo con los temas y los núcleos de desarrollo propuestos para cada uno de los municipios que fueron objeto de nuestro estudio.

Cuadro 3.24. Agregado General de los Indicadores de Eficacia Administrativa

N.C.	NUCLEO DES	VARIABLE/T	TOLUCA	SAN MATEO A.	ALMOLOYA J.
1	IyMSS	LimpiaMRS	0.714	1	0.5
2	IyMSS	ParquesyE	0.714	0.5	0.4
3	IyMSS	AlumbradoP	0.571	0.6	0.916
4	IyMSS	Panteones	0.714	0.333	0.25
5	IyMSS	Infraestructura	0.75	0.657	0.658
1	AGSSEyV	PobrezayAA	1	0.833	0.5
2	AGSSEyV	Educacion	0.571	0.818	0.636
3	AGSSEyV	Salud	0.888	0.888	0.7
4	AGSSEyV	Vivienda	1	0.5	0.571
5	AGSSEyV	IntegracionF	0.909	1	0.5
6	AGSSEyV	Ninos	0.909	1	0.666
7	AGSSEyV	AdultosM	0.777	0.75	0.4
8	AGSSEyV	Mujeres	0.891	1	1
9	AGSSEyV	Edsapeciad	0.888	0.888	0.5
10	AGSSEyV	PoblacionIndig	0.7	0.4	1
11	AGSSEyV	Jovenes	0.736	0.843	0.825
1	PMAPUyT	Usos	0.666	0.5	0.75
2	PMAPUyT	Asentamientos	0.4	0.7	0.333
3	PMAPUyT	MovilidadCT	0.25	0.727	0.6
4	PMAPUyT	ProteccionARN	1	1	0.5
5	PMAPUyT	RecursosF	0.6	0.5	0.666
6	PMAPUyT	Contaminacion	0.888	0	0.5
7	PMAPUyT	EducacionA	0.867	0.5	0
8	PMAPUyT	AsuntosM	0.666	0	0
9	PMAPUyT	ImagenUEP	0.727	0.874	0.547
1	CCITYE	Empleo	0.666	0.333	0.4
2	CCITYE	AbastorC	0.411	0.636	0.333
3	CCITYE	TurismoA	0.25	0.222	0.1
4	CCITYE	SIndustrial	0.571	0.125	0.333
5	CCITYE	ComercioS	0.4	0.428	0.5
6	CCITYE	SAgropecuaria	0.6	1	1
7	CCITYE	Rastro	0.25	0.450	0
1	ACAyCFD	CulturaA	0.928	0.75	0.666
2	ACAyCFD	CFDeportes	1	0.964	0.625
1	GMyDPHA	DerechosH	0.888	0.7	0.333
2	GMyDPHA	GestionMD	0.857	0	0
3	GMyDPHA	GMRResultados	0.833	0	0.4
4	GMyDPHA	ParticipacionC	1	0.995	0.5
1	PCIAyF	OrganizacionP	1	0.4	0
2	PCIAyF	PerfilIP	0.25	0.2	0.2
3	PCIAyF	Reglamentacion	1	1	1
4	PCIAyF	TransparenciaI	0.857	0.333	0.5
5	PCIAyF	VerificacionA	0.8	0	0
6	PCIAyF	Pdesarrollo	1	0	0
7	PCIAyF	AutonomiaF	0	0	0
8	PCIAyF	RecaudacionP	0.777	0.333	0.333
9	PCIAyF	Egreso	0.857	0.727	0.274
	PROMEDIO		0.72321	0.54157	0.43853

Fuente: Construcción propia.

Lo anterior nos permite generar un análisis comparativo sobre la eficacia administrativa que demostraron tener los tres ayuntamientos en función de las propias metas que se plantearon al inicio de la administración de acuerdo con su planes de desarrollo municipal y lo que refirieron haber atendido en sus informes de gobierno.

Resalta en primer lugar que Toluca fue el municipio que demostró tener mayor eficacia en la atención de los temas programados en su PDM, con un índice generalde .723 puntos, frente a San Mateo Atenco que obtuvo .541 puntos y Almoloya de Juárez con .438 puntos.

Sin embargo, cuando el análisis se hace de forma diferenciada para cada uno de los núcleos de desarrollo, sobresale que la atención de algunos temas fue muy similar para Toluca y San Mateo Atenco, por ejemplo: no existe diferencia considerable entre los resultados obtenidos para los núcleos de desarrollo de infraestructura y mantenimientos de servicios públicos, apoyo a grupo sociales, desarrollo urbano y medio ambiente, impulso económico, y apoyo a cultura y deporte, resultado que podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.25. Comparativo Eficacia Toluca-San Mateo Atenco

Núcleo de Desarrollo	Toluca	San Mateo Atenco
IyMSS	.693	.650
AGSSEyV	.843	.825
PMAPUyT	.674	.547
CCITyE	.450	.392
ACAyCFD	.964	.875

Fuente: Construcción propia.

De aquí se deriva que las diferencias fundamentales entre estos dos ayuntamientos no recae en la operatividad del día a día, donde los resultados que tuvieron a lo largo de tres años son muy similares, sino en la parte de gestión, planeación y administración. De donde se observa que en el núcleo de desarrollo

de la planeación, control interno, administración y finanzas Toluca obtuvo un índice de .895 puntos, frente a .300 de San Mateo Atenco; lo mismo ocurrió con el núcleo de desarrollo para la gestión municipal y el desarrollo político del H. Ayuntamiento donde Toluca observó .727 puntos, frente a .274 de Toluca.

Este resultado es relevante porque la intuición nos indica que el eficiente funcionamiento de las áreas de planeación debe ser fundamental para el buen desarrollo de todas las oficinas que integran la administración municipal, hecho que no se prueba con los datos obtenidos.

De aquí que no debemos perder de vista que estamos trabajando sobre indicadores de eficacia, es decir, la consecución de objetivos con base en metas planteadas. Dicho de otro modo, no observamos ni conocemos la calidad con que cada una de las acciones que los ayuntamientos se propusieron atender fueron resueltas, de donde únicamente conocemos si fueron o no logradas. Por lo que si tuviéramos otro tipo de información que nos permitiera probar eficiencia en la ejecución de cada una de las líneas de acción, probablemente observaríamos mayores diferencias.

Ahora bien, en el caso de Almoloya de Juárez sí se observan notables diferencias a la baja en el agregado de los núcleos de desarrollo frente a los otros dos municipios. Pese a ello, podemos rescatar algunos temas en donde Almoloya de Juárez se mantiene en un nivel competitivo e inclusive por encima de San Mateo Atenco y Toluca. Ejemplos de ello son las acciones concernientes con alumbrado público, atención a mujeres y población indígena, uso del suelo, construcción de carreteras, acciones en recursos forestales, comercio y servicios, y atención al sector agropecuario. No obstante, resaltan también índices muy bajos en este municipio relacionados con los temas de planeación con .308 puntos en el núcleo de desarrollo de la planeación, control interno, administración y finanzas y .270 puntos para el núcleo de desarrollo para la gestión municipal y el desarrollo político del H. Ayuntamiento, resultados muy similares a los de San Mateo Atenco.

Finalmente, podemos destacar algunas similitudes en el comportamiento que tuvieron los tres municipios, prueba de ellos fueron la atención adecuada que se dio al perfil técnico profesional de los servidores públicos, la publicación de la reglamentación municipal en tiempo y forma. Sin embargo, resalta más el otro extremo, donde encontramos que la promoción del turismo no fue un asunto que interesó desarrollar a ninguno de los ayuntamientos, hecho que también se vio reflejado en la nula autonomía financiera que caracterizó a estas tres unidades de estudio y que se convierte en un problema de solventación económica para gran parte de los municipios del país que viven a expensas de las aportaciones y participaciones de la federación y de los estados.

3.3. EL LIDERAZGO PERSONAL COMO FOMENTO AL DESARROLLO MUNICIPAL

Los análisis descriptivos anteriores dan pie a una tercera y última parte, previo a la instrumentación del modelo econométrico planteado: conocer de primera mano el impacto que tiene el liderazgo personal del ejecutivo de cada ayuntamiento en el resto de las esferas de la administración pública municipal.

Esto se sostiene bajo la lógica de Osborne y Gaebler (citados en Denhardt, J. y Denhardt, R., 2007) donde ven al líder como aquel individuo abocado menos a entregar servicios y más a guiar de mejor manera a la sociedad. Conforme a esta óptica el liderazgo no es manipulación de individuos, sino conjunción de individuos para enfrenar los problemas cúbicos, donde el líder se adapta a las nuevas e inusuales circunstancias. Se identifican entonces algunas características del líder como son: adaptabilidad, destreza, focalización, delegación de funciones, pluralidad de voces; elementos encaminados a dar autoridad a una persona para que logre mediante la capacidad compartida la transformación esperada, donde la gente y grupos se involucre a largo plazo. Donde el líder sea aquel político perspicaz, aquel administrador eficaz y eficiente, y aquel ciudadano con agudo sentido humano que comprende la responsabilidad social con resultados dependientes de su desempeño.

Este hecho llevó a buscar un acercamiento con autoridades municipales, obteniendo como resultado cinco entrevistas a profundidad. Las tres primeras se hicieron a los alcaldes de los casos estudiados en esta tesis: a la presidenta municipal de San Mateo Atenco y al alcalde de Almoloya de Juárez, ambos electos para el periodo de gobierno 2013-2015; el tercer caso correspondió al Presidente Municipal Sustituto de Toluca, quien fue designado por el congreso local, toda vez que la alcaldesa electa pidió licencia definitiva al cargo para contender por una diputación federal.

Las últimas dos entrevistas corresponden a los tesoreros municipales de San Mateo Atenco y de Almoloya de Juárez. En el municipio de Toluca no me fue posible entrevistar al tesorero municipal por circunstancias diversas que estuvieron fuera del alcance.

Finalmente, en la última parte de este capítulo se consideró oportuno, aunque arriesgado en términos metodológicos, presentar una visión personal sobre los procesos de desarrollo profesional que se dan dentro de la administración pública derivado de los años que he desempeñado una función en el gobierno federal y en el orden municipal, en distintos momentos.

En concordancia con lo anterior, entendemos a nuestros alcaldes como los líderes encargados de tomar las máximas decisiones sobre los asuntos públicos locales, por lo que su actuar está directamente relacionado con la calidad de los resultados públicos que se obtengan y que caractericen a una determinada administración gubernamental. Bajo esta lógica, lo deseable es que el líder cuente con un buen dote de características necesarias para realizar de manera efectiva su trabajo administrativo, social y político, es decir, contar con grados suficientes de educación formal, tener experiencia profesional en el sector público, perfilarse como experto en determinadas tareas administrativas y destacar por particularidades intrínsecas a su persona como son: carácter, adaptabilidad, visión, decisión, integridad, poder de mando, entre muchas otras.

En el mismo sentido, la relevancia de conocer la perspectiva de los presidentes municipales se explica por la composición política nacional que se reconoce de

orden federalista. Donde la República Mexicana está constituida por un gobierno central bajo la división de poderes y la existencia de 32 entidades federativas libres y soberanas, mismas que a su vez se subdividen en municipios autónomos representados por ayuntamientos electos bajo los principios democráticos. Estructura que se respalda dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se delimitan puntualmente las funciones y facultades de este orden de gobierno para que trabaje con autonomía en los asuntos locales.

Esto permite que la figura del Presidente Municipal sea vista como la cabeza del orden de gobierno local al recaer en él gran parte de las decisiones que darán forma y funcionalidad a la administración durante un periodo de tres años y, de acuerdo con la última reforma electoral, tener la posibilidad de reelegirse para un periodo adicional inmediato.

Las decisiones más destacadas del alcalde son, en primer lugar, la conformación de su gabinete, de donde algunas de las propuestas tendrán que ser aprobadas por una mayoría del pleno del honorable ayuntamiento; en segundo lugar, conjuntar un equipo de trabajo que le permita diseñar el plan de desarrollo municipal, como el documento rector que contenga todos los objetivos, estrategias y líneas de acción que seguirá y deberá cumplir para lograr una satisfactoria rendición de cuentas ante la ciudadanía, y en tercer lugar, tener la habilidad suficiente para ir sorteando las circunstancias propias de las fuerzas políticas, así como realizar un trabajo de gestión y cabildeo que asegure los ingresos suficientes que permitan dar viabilidad a su plan de gobierno mediante una eficiente operación interna que se refleje en resultados tangibles frente a la sociedad.

Ante ello, un reciente estudio realizado por Rafael Cedillo (2014) presenta un análisis empírico sobre el grado de estudios que reportaban los alcaldes del Estado de México del periodo 2009-2012. Estos datos nos permitieron tener una aproximación de las habilidades cognitivas de estos líderes durante esa gestión particular. Entre los objetivos de esta investigación también se encontraban los de conocer méritos, conocimientos, habilidades, competencias y cualidades

personales que llevaron a estos políticos a desempeñarse durante tres años en cargos de gran responsabilidad pública, observando que muchos de ellos venían de tener otros encargos de elección popular y otros tantos continúan vigentes en la política mexiquense e inclusive nacional.

El estudio de Cedillo parte de la hipótesis de que un Presidente Municipal con mayores grados académicos y un mejor perfil profesional derivado de su experiencia pública contaría con mejores herramientas para manejar eficientemente las tareas propias de la encomienda para la cual fue electo. De esta manera, tras una exhaustiva investigación en documentos oficiales y archivos periodísticos, se encontró, entre los datos más representativos, que únicamente el 68% de los alcaldes, el 48% de los síndicos y el 29% de los regidores que gobernaban los municipios mexiquenses se caracterizaban por tener un grado equivalente a licenciatura, es decir, el resto apenas había cursado el bachillerato o menores grados de educación formal, lo que para ojos del ámbito académico y, sin duda de la opinión pública, significaba que un gran número de autoridades locales “no contaba con la profesionalización necesaria para desempeñar eficientemente sus funciones” (Cedillo, 2013:125).

Algunos otros datos encontrados en este estudio fueron que sólo el 3.2% del total de alcaldes había accedido a cursar estudios de posgrado, donde resaltaba únicamente un Presidente Municipal con estudios de Doctorado en Derecho, y quien a la fecha se desempeña como Gobernador mexiquense desde 2011. Suponemos, entonces que este valor agregado de contar con mejores grados académicos se traducen en una mayor capacidad operativa para el desempeño del ejercicio público.

3.3.1. DENTRO DE LA OFICINA DE LOS ALCALDES

Los alcaldes que tomaron decisiones durante la gestión 2013-2015 en los municipios estudiados y quienes brindaron por separado una entrevista para esta investigación fueron la maestra Olga Pérez Sanabria, Presidenta Municipal Constitucional de San Mateo Atenco; el ingeniero Vicente Estrada Inieta,

Presidente Municipal Constitucional de Almoloya de Juárez, y el Maestro Braulio Antonio Álvarez Jasso, Presidente Municipal Sustituto de Toluca de Lerdo. Los referiremos como OPS, VEI y BAAJ para facilitar la lectura de sus comentarios.

A partir de la información proporcionada tendremos claridad sobre quiénes fueron nuestros alcaldes, por qué fueron alcaldes y qué lograron como alcaldes. Partimos del hecho de que representa un alto honor dirigir los destinos de un municipio durante tres años, ser parte de su historia, gobernar para su gente y trascender.

No se trata únicamente de ganar una elección, en realidad, esto es el comienzo. Ser Presidente Municipal es tener en las manos el futuro de miles de personas, es tomar decisiones para cientos de trabajadores que asegurarán el alimento diario familiar en función de sus decisiones. Gobernar correctamente durante tres años significa vislumbrar en perspectiva futura el impacto que estas decisiones tendrán para las siguientes generaciones y, al mismo tiempo, generar resultados de valor inmediato.

Los tres alcaldes entrevistados habían venido trabajando desde muy jóvenes para llegar a ser presidentes municipales, ésa era una de sus mayores aspiraciones, tal como lo comentaron. Construyeron su camino político sobre distintas circunstancias y lo lograron: OPS a los 37 años, VEI a los 51 y BAAJ a los 39.

Preguntarnos hasta dónde el hecho de ser Presidente Municipal se convierte en un fin por sí mismo, es una cuestión que no debatiremos en esta investigación; simplemente entendemos a los cargos públicos como los medios para impactar positivamente en la ciudadanía. De aquí que el reconocimiento o el rechazo de sus acciones sean evaluadas por el colectivo social y, con esa etiqueta el político como vecino de la comunidad, tendrá que vivir para toda la vida.

Al inicio de mis intervenciones pedí a los presidentes municipales que me comentaran sobre los elementos clave que ellos consideraran necesarios para dirigir un municipio. Las palabras de OPS fueron concretas: “Es tema de un compromiso y vocación de servicio, debes elegir correctamente quién te

acompaña a efectuar las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito municipal”; es decir, la importancia de hacerse de un equipo profesional.

Por su parte, BAAJ situaba como prioritarios otros elementos como son: “el conocimiento de la geografía física y humana del municipio acompañada de la experiencia que te puede dar la sociedad civil organizada y de todos los actores que confluyen en el municipio (...) finalmente las soluciones las tienen los ciudadanos”; apelaba con sus comentarios a la necesidad de construir el camino para acción pública y su impacto en las decisiones políticas, para BAAJ había caducado ya la era de las decisiones unilaterales, donde el Presidente instruía con la varita mágica y las acciones surgían espontáneamente.

Finalmente, VEI nos comentó que para mantener un buen gobierno era necesario contar con: “sensibilidad, oído, supervisión, consejeros y dejarse ayudar (...) es necesario bajarse del caballo de la soberbia y subirse al burrito de la humildad. Hacerse de muchas personas, sus amigos”.

Sin embargo, este último alcalde también estaba consciente de que en su administración, a pesar haber puesto en práctica los elementos que él mismo mencionó, seguían existiendo muchos funcionarios y áreas que simulaban trabajo.

Desde su punto de vista, las pocas oficinas que en realidad trabajaban eran la tesorería, la dirección de obras públicas y los delegados municipales. Comentó que esto sucedía debido a que “un Presidente Municipal no alcanza a ver todo (...) Si yo pudiera asistir oficina por oficina haría dos preguntas: ¿Tú qué haces aquí de rutina? y ¿de extraordinario qué haces?” eso permitiría darse cuenta de que la gente no da más allá de lo que los manuales indican. Además, uno de los problemas principales que reconocía el alcalde era que la nómina de su ayuntamiento estaba sobresaturada, hecho que derivaba de un mal manejo del capital humano, puesto que no había necesidad de tener a tantos servidores públicos para atender los asuntos administrativos.

Acto seguido les pedí que me compartieran su opinión sobre la importancia de contar con colaboradores profesionales que tuvieran cartas académicas acordes a

las necesidades técnicas de cada área y con experiencia laboral en el sector público. Asimismo, les insté a que me relataran sobre su experiencia personal en ambas esferas.

Los tres alcaldes contaban con características personales muy diversas, provenientes de contextos diferentes, pero todos tenían claridad en su objetivo, lo cual me compartieron de forma diferente pero el mismo sentido: lograr que su trabajo hablara por ellos mismos, en aras de transformar la realidad que la gente vivía en sus comunidades, que con su trabajo pudieran generar mejores oportunidades para el crecimiento y que con sus acciones los reconocieran como presidentes ejemplares.

El sentir de VEI en referencia al primero de los puntos acerca de los colaboradores denotaba urgencia de cambios pero resignación ante la realidad, comentando:

Es bueno, sin embargo, el proceso del cambio va a tardar un poquito más en municipios como Almoloya de Juárez, porque somos un municipio que tiene muchas comunidades rurales que generan votos y que a veces los que tienen perfil y academia no generan. De hecho un comentario muy sencillo que se hizo durante la pasada administración fue que un integrante del ayuntamiento dijo: -Ya los ayuntamientos no deben de ser improvisados, tiene que haber gente con preparación dentro del cabildo. Y alguien le contestó: -Tiene usted razón regidor, así debe ser, pero yo le metí cinco mil votos a la elección, ¿usted cuántos?

Hasta cierto punto, ésta sigue siendo la máxima en los municipios de México. Existe quizá una miopía de lo que se entiende por meritocracia en el orden municipal, la cual se reconoce por los resultados en las urnas y no por la existencia de un perfil profesional.

Por su parte BAAJ y OPS, en el contexto de Toluca y San Mateo Atenco, respectivamente, que son municipios en gran medida urbanos, quisieron centrar su respuesta en la importancia de la experiencia profesional y el perfil académico como la base para que las acciones públicas se tomen adecuadamente. Pese a ello, si se analizan con detenimiento sus respuestas, siguen priorizando la

experiencia administrativa y el *expertis* político de los servidores públicos por encima de aspectos profesionales y técnicos. Al respecto BAAJ comentaba:

Debe haber convergencia entre la intuición que motiva a un funcionario a tomar ciertas decisiones derivado de la experiencia, complementado con un buen análisis académico que les dé viabilidad.

A la par, la postura de OPS pareciera querer completar este párrafo, diciendo:

Podemos tener una extraordinaria formación académica, sin embargo, si no traemos una formación también en la administración municipal, puede complicarse el trayecto de la gestión pública, porque son muy cortos los tiempos de un ejercicio municipal (...) tienes que tener una audacia para conocer de programas y de reglas de operación (...) sí, la experiencia académica es importante porque, bueno, debes tenerla para la integración de proyectos.

En resumen, aunque VEI fue más directo, la realidad expuesta por los tres alcaldes denota que aún falta mucho por hacer en la construcción de administraciones públicas municipales donde los elementos característicos y prioritarios de los funcionarios sean de experiencia gestora, técnica y académica por encima de los elementos políticos.

Las respuestas anteriores nos ayudan a entender a estos líderes como individuos, a saber quiénes son, cómo han venido compaginado sus intereses personales, su experiencia político-administrativa y sus estudios formales. De acuerdo con la información que ellos mismos nos proporcionaron podemos describirlos de la siguiente manera.

Vicente Estrada Iniesta es un político de 54 años de edad, nació y creció en Almoloya de Juárez. Le gusta vestir de sombrero y pantalón de mezclilla, además de sentirse cómodo, hace que se genere un lazo de identidad con las personas y líderes del municipio. Es aficionado a las cabalgatas, inclusive en la oficina presidencial, donde me recibió con mucha amabilidad, tiene exhibida una silla para montar, regalo que recibió durante uno de sus cumpleaños.

Me comentó de su gusto por la política desde muy joven, su primera incursión la tuvo en actividades del ala juvenil del Partido Revolucionario Institucional. Me compartió los varios tropiezos que tuvo a principios del ejercicio político y su participación en campañas electorales, sus primeros años los describe de la siguiente manera: “Como todo en política, no siempre se da a la primera, pero eso me empecé a llenar de experiencia”.

A partir de ese momento, decidió encaminar su vida profesional a la administración pública, teniendo la oportunidad de ser regidor municipal y secretario del ayuntamiento en Almoloya de Juárez, y varios años más tarde tener la encomienda de ser el director general de desarrollo rural en el gobierno del Estado de México. Éstas han sido algunas de sus responsabilidades más relevantes antes de ser electo alcalde y tras haber manifestado sus deseos de participar como candidato durante tres procesos electivos anteriores.

En sus años universitarios, Vicente decidió estudiar Ingeniería Agrícola porque sabía que eso le abriría las puertas para tener contacto permanente con la población productiva del municipio: “Me permite conocerlos, saber cómo me debo acercar a ellos, cómo platicar con ellos, cómo entenderme con ellos, qué es lo que le gusta al ciudadano de Almoloya”. Por el contrario, reconoce que le cuesta mucho interactuar con zonas urbanas, porque considera que aunque hay gente más preparada, también es un hecho que en estas zonas se ha perdido la sensibilidad social.

La entrevista se realizó a dos meses antes de que concluyera la administración, eso dio oportunidad de preguntarle sobre su sentir acerca de los resultados que tuvo en sus tres años de labor: “Te vas con la satisfacción de que hiciste lo que estuvo a tu alcance”.

Al respecto también piensa que la gente desde afuera dice cómo deberían y podrían tomarse “mejores” decisiones políticas y administrativas, ideas que el *vox populi* únicamente replica, donde ven al Presidente como un director de orquesta que únicamente debe dirigir a los empleados e instruir lo que se debe de hacer; “sin embargo, al interior las circunstancias son las que te gobiernan y, a veces, tus

ideales no funcionan o no los puedes hacer”. Fueron muchos los proyectos que tuvo, pero simplemente no hubo recursos para lograrlo, lo único que le resta al Presidente Municipal, de acuerdo con sus propias palabras, dijo: “Trabajas o trabajas a fuerzas, no hay de otra”.

Por su parte, Olga Pérez Sanabria es una mujer joven cercana a los 40 años, con una fuerte personalidad y un gran potencial político, sabe que el ambiente no es sencillo. Desde los años juveniles se planteó construir su sueño de llegar a la presidencia municipal de San Mateo Atenco:

Recuerdo perfectamente que fue en la secundaria cuando dije: quiero estar en el sector público, quiero ser política. Dije: -necesito prepararme académicamente y la carrera que escogí fue la licenciatura en Derecho, porque el tema de abogar por quien a veces no tiene la posibilidad de defenderse por sí mismo me llevó a tener esta visión.

Desde muy temprana edad, Olga empezó a participar en el instituto político del cual forma parte, así lo comentó, evitando cuidadosamente referirse al partido político en el cual milita, en aras de mandar un mensaje de objetividad dentro de su tarea administrativa. No obstante, reconoce que los partidos políticos son el instrumento ideal para construir un proyecto para alguien que quiere ser alcalde.

Por ello, simultáneamente a su actividad política y una vez concluidos sus estudios en derecho, empezó a trabajar en la administración pública. Su primera encomienda fue como Directora de Ecología en la administración municipal que acababa de ser electa para el año 2000, abanderada por el PRI.

Comenta que posterior a este episodio, entre 2003 y 2006 su partido político perdió la elección municipal y la circunstancia la empujó a buscar alternativas, donde sucedió que: “El instituto político al que pertenezco abrió una convocatoria para la integración de delegados políticos municipales, (es decir) quienes representan al partido en distintos puntos de la entidad”. Por lo que el estar en el partido durante estos años la llevó a involucrarse en el proceso electoral que elegiría ayuntamientos para 2006-2009, logrando participar como candidata a

síndico municipal y, meses más tarde, tener la fortuna de ocupar esta responsabilidad tras ser ganadora la planilla en la que contendía.

Siendo ya autoridad electa en la administración municipal inició sus estudios de maestría en derecho fiscal, se planteó la estrategia de seguir estudiando y continuar con su posicionamiento político entre sus seguidores. Comenta ella misma que se estaba preparando para el momento en que su partido le diera la oportunidad de representarlo en las elecciones municipales como candidata a la alcaldía.

Terminando su gestión como síndico y con esta mentalidad le sirvió para ser invitada durante el siguiente periodo electoral a postularse como candidata a diputada suplente por el cuarto distrito local durante la elección de 2009. En resumen, este camino pavimentó su ilusión para que tras una labor gestora y de mucho trabajo lograra, tres años más tarde, ser electa como la primera mujer presidenta municipal de San Mateo Atenco para el periodo 2013-2015.

La entrevista con Olga se dio en un tenor de amplia cordialidad y atención, antes de iniciar la plática pidió que no la interrumpieran durante cuarenta minutos, con cigarro en mano dentro de su amplia oficina fue recordando estos pasajes de su vida con mucho orgullo y sintiendo una gran satisfacción del trabajo que había venido logrando hasta el momento.

Finalmente, Braulio Antonio Álvarez Jasso, con tan sólo 40 años cumplidos, es un joven que logró ser Presidente Municipal sustituto en el municipio de Toluca. Las circunstancias lo llevaron a ocupar por cerca de un año este cargo tan relevante en la vida democrática nacional. Braulio había sido nombrado secretario del ayuntamiento al inicio de la administración, a propuesta de la entonces presidenta municipal constitucional, la licenciada Martha Hilda González Calderón.

La entrevista con este político se fue posponiendo por la agenda tan apretada de él siendo todavía alcalde, por lo que no pudo ser concretada en esas fechas. Ésta se dio un mes después de haber dejado el cargo, hecho que nos llevó a tener que encontrarlos en una cafetería aledaña a la Alameda Central de Toluca. Fue una

plática en un entorno informal pero guardando el protocolo requerido para la ocasión. BAAJ comentó que tiene el interés de ser candidato a Presidente Municipal y su aspiración es desempeñarse en el cargo durante una gestión completa, tiene claro que el camino es largo, pero considera que el hecho de haber sido alcalde sustituto lo acerca a su objetivo.

Conocemos por otras fuentes de información que Braulio no creció en la ciudad de Toluca durante la primera etapa de su vida, pero esto no le ha impedido tener una prolífera carrera en el municipio; puesto que ya fue electo desde sus años universitarios como regidor, más tarde como síndico municipal y, finalmente, nombrado secretario del ayuntamiento, para culminar en esta última parte de su vida como Presidente Municipal. Además, nos dijo que durante el tiempo que no ha trabajado en el ayuntamiento de Toluca se ha desempeñado como delegado político municipal y distrital del PRI del Estado de México.

En referencia a su vida académica, Braulio nos compartió que estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma del Estado de México y más tarde, ya como secretario del ayuntamiento, inició la maestría en la misma disciplina, pero tuvo que interrumpirla varias veces pues siempre ha priorizado su carrera profesional por encima de sus estudios. No obstante, de acuerdo con la conversación que tuvimos, el haber estudiado Derecho le ha permitido tomar decisiones con mayor facilidad, porque el conocer los procesos jurídicos le abre todo el panorama, tal como lo comenta:

La parte de las acciones de gobierno en su gran mayoría requieren actos de autoridad y éstos tienen que estar apegados a derecho. El tema jurídico también te ayuda para hacer mucho más ágil la propia administración municipal, para cumplir con los objetivos planteados porque siempre hay quienes se oponen a alguna decisión, sobre todo los grupos sociales que no se ven beneficiados con alguna acción de gobierno (...) bueno, tenemos que tomar en cuenta la parte legal en donde las acciones se puedan llevar a cabo porque tenemos los elementos para ejecutarlas como administración municipal.

Después de que los presidentes municipales se abrieron y nos permitieron conocer sus características personales más sobresalientes, pasamos al tema de la importancia que significa para ellos contar con equipos de trabajo profesionales para su administración; hecho que para ellos va ligado con el contexto particular de cada municipio y cómo las características culturales determinan la forma en que las decisiones se van tomando, inclusive al grado de marcar la ruta a seguir para la selección del personal.

En primer lugar, en el caso de San Mateo Atenco, la lógica política es *sui géneris*, no existe un partidismo arraigado, depende mucho de quiénes sean los candidatos, de cuáles son las familias representadas en las listas para ayuntamientos, la elección muchas veces está en función de las estructuras económicas locales regida por los productores de piel y calzado y sus intereses.

De esta manera, un sinnúmero de elementos han dado como resultado que este municipio haya sido de los primeros en tener alternancia política durante la década de los noventa en el Estado de México. El ayuntamiento ha sido gobernado por tres partidos políticos diferentes durante diversos momentos: 1996 PRD, 2000 PRI, 2003 PRD, 2006 PRI, 2009 PAN, 2012 PRI y, por primera vez en los últimos veinte años, volvió a ganar consecutivamente el PRI para la elección de 2015.

Lo relevante de la alternancia política es conocer el impacto que se genera en los procesos de profesionalización de la burocracia y el seguimiento que se da no sólo a la permanencia de los servidores públicos, sino a los proyectos administrativos. Por ello, le pedimos a OPS nos compartiera su punto de vista al respecto:

Lo digo con toda objetividad, independientemente del partido político, debe de haber continuidad en los procesos (...). Al haber participado en tres distintas administraciones 2000-2003, 2006-2009 y 2012- 2015 me percaté de los avances que se dejaban en cada una de éstas, algunos avances en obras, y en proyectos (...) la alternancia cada tres años dejaba todos estos proyectos truncados. Doy un ejemplo: la construcción de la Casa de Cultura de San Mateo Atenco, en el 2000 se compra el terreno y se hace la edificación; durante la administración perredista 2003-2006 no se le hace

absolutamente nada, nada, ni que dijéramos un peso que se le haya invertido; en la administración 2006-2009 la habilitamos, se le pone piso, ventanas y se pone a funcionar ya con talleres de danza, música, pintura, etc.; entre el 2009 y el 2012 la Casa de Cultura se convierte en oficinas administrativas de la dirección de desarrollo urbano, de la dirección de obras públicas y otras direcciones, dejando sólo una parte para algunos talleres (...) todavía faltaba habilitar un espacio donde se había proyectado un teatro y un museo, y pues no se le hizo nada (...) entra esta administración en la que participo, entre 2012 y 2015, se recupera nuevamente la Casa de Cultura, sacamos las oficinas de ahí, se hace el teatro, es una realidad el Teatro Sor Juana Inés de la Cruz y en este año se inauguró el Museo y queda por fin concluida esta obra que inició en el año 2000. Quince años se llevó una obra que se llama Casa de Cultura, pero como ésa podemos mencionar algunas otras más. Lamentablemente considero que no toman como una parte importante el hecho de ser institucionales, finalmente es un cambio, hay una alternancia de partidos pero es un proyecto, es una obra para beneficio de la ciudadanía. Entonces, sin duda, esto a mí me convence de que lo importante es que debe de haber continuidad o por lo menos el compromiso de quienes dirigen los destinos de un municipio sobre aquellas obras que están inconclusas, que muchas veces son temas de presupuesto, porque yo creo que a la misma administración (2000-2003) le hubiera gustado terminarla al cien por ciento pero no alcanzaba.

Mientras tanto, la plática que llevábamos con VEI en torno a la selección del personal tomó un rumbo distinto, tendiente hacia como el hecho de elegir a quiénes laboran en el ayuntamiento se relaciona con el proceso de gobernabilidad. Esto sucede puesto que en Almoloya de Juárez al no existir grandes grupos sociales ni partidos de oposición que se consideren como una amenaza al equilibrio político de partido hegemónico, lleva a que los pactos políticos se tomen entre grupos, quizá antagónicos al interior, pero todos dentro del Partido Revolucionario Institucional.

Este escenario era de alta relevancia para el alcalde, su visión y sus objetivos se basaban en mantener el equilibrio de todas las fuerzas políticas priístas

representadas, hecho que él media en función de tener o no manifestaciones sociales, a lo que complementaba: “Esta es una zona esencial para que un Presidente Municipal funcione bien, desde mi punto de vista lo que requiere es un cabildo tranquilo, una tesorería sana, y que no haya manifestaciones, porque si no tienes manifestaciones, tienes un población tranquila”.

Pregunté entonces al alcalde hasta dónde tenía sentido la gobernabilidad a cambio de un sistema de botín político. Es decir, el Presidente Municipal había repartido posiciones administrativas en función de la lealtad y compromisos políticos, hecho que a la larga podría resultar contraproducente al no tener los resultados administrativos esperados, por lo que la pregunta fue: ¿de qué manera se puede lograr mantener la eficiencia administrativa y al mismo tiempo la gobernabilidad político-social? A lo que Vicente respondió:

Muy sencillo, enfocarte en las áreas de una administración municipal, hay áreas estratégicas, medio estratégicas y sin estrategia, entonces debes cuidar las primeras. Como lo dije al principio quienes trabajan aquí son la tesorería y la dirección de obras públicas, esas son tus áreas neurálgicas. El resto son importantes, un Presidente Municipal tiene que tener un control político, tareas que se descargan en el secretario del ayuntamiento; tienes que tener una buena contraloría, para lo que se requiere un buen perfil; la dirección de desarrollo social funciona con programas que bajan en cascada; la dirección de seguridad pública municipal es importantísima porque te va a permitir tener una tranquilidad al interior del municipio que es lo que el ciudadano busca; la dirección de servicios públicos la tienes que cuidar mucho porque representa el sentir de las amas de casa, no del ciudadano porque él sale a trabajar y la ama de casa qué hace si no pasa el camión de la basura, si no prende la lámpara de afuera de su casa, y dice: cada que camino por la calle me tropiezo con el hoyo que hay, que no se ha tapado, entonces esta área es igual de importante.

Por su parte, la plática con BAAJ transcurría entre el ruido de la gente que entraba y salía del café, lo que hacía un poco complicado escuchar y seguir el hilo. En este ambiente le pregunté sobre la importancia de tener un buen equipo de trabajo, y

en qué áreas y bajo qué circunstancias consideraba que debería haber especialización de los servidores públicos. Ante lo cual respondió:

Pues yo creo que en todas debe de prevalecer, que la mayoría de los servidores públicos en su totalidad tengan experiencia en la áreas que van a desarrollar tanto en la práctica como en la parte teórica y en su momento también debemos contar con las certificaciones que las instancias como el Instituto Hacendario del Estado de México exige para la propia profesionalización de los servidores públicos.

Una respuesta bastante adecuada y acorde a como pensaríamos debe funcionar un municipio, no obstante, los municipios con características similares a las de Toluca son la minoría y eso tiene que ver en gran parte con la oferta educativa dentro del municipio, los sueldos que recibe un funcionario del orden municipalista, la urbanización como centro de la región metropolitana y muchos otros factores.

El alcalde continuó dando las razones de porque él consideraba debía existir un servicio público profesional, esto era por el propio dinamismo de los municipios que exigen resultados inmediatos. Por ende, quiénes toman decisiones deben tener un análisis claro y un conocimiento de los programas que se van a desarrollar, con acciones acordes a un cronograma establecido, que tenga definidos los alcances, los objetivos, las metas, los resultados, pero, sobre todo, que se tenga estudiado el presupuesto para poder hacer realidad los proyectos establecidos.

En el caso de Toluca, de acuerdo con BAAJ, al iniciar la administración hubo áreas donde no fue necesario hacer cambios, pero eso fue sólo en los mandos operativos, pues admitió que referente a mandos medios y superiores siempre se consideran sujetos a remoción al momento de hacer la entrega recepción y gradualmente se van valorando los movimientos en otros espacios de acuerdo con los perfiles que vayan siendo necesarios.

Lo que sí se tiene que cuidar, mencionó, es que no se tenga la tentación de querer ubicar a conocidos o personas allegadas sin experiencia profesional ni *expertis*

técnico en áreas como la tesorería, la contraloría, la dirección de administración o la de obras públicas. Él mismo continuó diciendo:

Se tiene que aprovechar la experiencia de los servidores públicos que en muchos de los casos la propia administración también contribuye a su capacitación y a su profesionalización mediante la asignación de recursos para su especialización; sería un error desperdiciar toda esa experiencia y en algún momento seguramente se tendrá que pensar en el servicio profesional de carrera del servicio público municipal.

Se considera de alta relevancia abordar el tema de la instauración de un sistema de servicio profesional de carrera municipal, analizar su viabilidad política, jurídica, económica y administrativa. La realidad nos ha demostrado que la contraparte es un sistema de botín político que trae consigo un sinnúmero de dificultades, derivado del nombramiento directo de quienes toman las decisiones municipales, de gente que en ocasiones no tiene vocación de servicio, no tiene la formación académica, no cuenta con experiencia y que muchas veces ni siquiera comulga con la identidad de la región porque no es originaria del municipio.

Braulio había mencionado acerca de este tema en sus comentarios anteriores. Al respecto complementaba que era vital al iniciar una nueva administración continuar los programas y continuar con los avances establecidos. De acuerdo con su versión, lo peor que un Presidente Municipal o el responsable de un área puede hacer al llegar es querer cambiar a todo el personal, eso es un retroceso. Los compromisos políticos y de campaña se pueden resolver mediante la integración de las personas en áreas meramente operativas, porque en las oficinas técnicas especializadas estos nombramientos podrían ser dañinos para las políticas públicas al no contar con los conocimientos, la normatividad ni la experiencia requerida.

De aquí que BAAJ complementara que en lo que refiriere a prácticas de profesionalización, la administración de Toluca se enfocó en la actualización de los servidores públicos en torno a temas que tenían que ver con las nuevas tecnologías de la información, porque sabían que eso significaría la generación de

mayores ingresos para el municipio, enfocándose en áreas como catastro, licencias, permisos. Otras acciones que esta administración impulsó fueron cursos y talleres de distinta índole para todos los servidores públicos en convenio con la UAEMex, el Tec de Monterrey, el gobierno del Estado de México y muchas otras instancias. A lo cual agregaba:

Creo que la parte de la profesionalización del servidor público todavía tiene que ser mucho más importante y se tienen que exigir requisitos y certificaciones para nombrar titulares de más áreas, como ya existen para el tesorero, el director de obras públicas, el contralor. Ahora tiene que ser un trabajo mucho más sistemático, que se asigne un presupuesto específico para capacitación.

Braulio planteaba como pilares fundamentales para el buen funcionamiento de una administración profesional la planeación adecuada y, sobre todo, evaluaciones de los servidores públicos que midieran alcances de productividad. Pero dejó claro que no existía hasta el momento en la administración municipal un programa especial de profesionalización y capacitación de funcionarios, y para que eso sucediera dijo, “sí, tiene que haber mayor voluntad de la administración municipal para poderlo lograr”.

Finalmente, él considera que el relevo de servidores públicos se da en dos niveles; por una parte, los directores generales y los subdirectores, quienes son los que marcan las directrices a seguir para cada área, y es importante que el Presidente llegue con nuevas propuestas y nuevas ideas, lo más común es que sean nombrados al inicio de cada nueva administración. En un segundo nivel, están las jefaturas de departamento y funcionarios operativos, que son quienes llevan a cabo el funcionamiento de las políticas públicas, ahí sí debería existir continuidad permanente porque considera hay servidores públicos que tienen muchos años, gente que tiene experiencia y cuenta con la capacidad para una toma de decisiones acertada.

Para concluir con la participación de Braulio, tocamos un tema que en el debate político a nivel municipal a veces causa escozor y es referente a la contratación de

servidores públicos que no son oriundos del municipio, en cambio, muchos que sí son originarios se quedan sin trabajo, a pesar de que argumentan comparten la identidad de la región y cuentan con el conocimiento sobre las principales necesidades de las comunidades. A lo que BAAJ respondió:

Yo creo que se debe privilegiar (a quienes son de Toluca), de hecho, nosotros en el propio código reglamentario establecemos que los servidores públicos deben de ser preferentemente de aquí. Tiene su lógica, el servidor público que es de fuera tiene su compromiso con el Presidente Municipal o con quien lo haya invitado a trabajar, así que llega y hace un trabajo meramente profesional, cumple con la normatividad, pero no va más allá (...) si alguien que no es del municipio no hace un buen trabajo, termina la administración y se va y nunca lo vuelves a ver. Al contrario, los funcionarios de Toluca que trabajan en el ámbito municipal, pues tienen un mayor compromiso con la ciudadanía de dar respuesta, inclusive tienen más expectativas y sobre todo más experiencia de la administración; además tienen a un amigo o a un conocido en las calles y pues tendrían posibilidades de brindarles un mejor servicio. Los de Toluca dan más de sí, tienen mayor interacción con los ciudadanos, con las autoridades auxiliares, con la sociedad civil organizada y, finalmente, su trabajo los podría recomendar para continuar en la siguiente administración, o en otro momento más adelante; su compromiso es mayor, sus expectativas de entregar mejores resultados también son altas porque aquí se van a seguir desarrollando personal y profesionalmente.

Una vez concluida la entrevista con BAAJ nos permitimos regresar al tema del servicio civil de carrera abordado por Olga Pérez Sanabria, quien ve muy complicado instaurarlo a nivel municipal. Para ella lo importante es impulsar una legislación que impusiera candados para que las áreas y los nuevos titulares dieran seguimiento a los proyectos y políticas públicas que están siendo efectivas, dejando de lado la relevancia de la permanencia de los servidores públicos.

Esta respuesta me llevó a formular una segunda pregunta: ¿qué priorizaba como Presidenta Municipal: 1) un sistema que elige a sus funcionarios públicos por el mérito profesional o 2) funcionarios públicos leales, independientemente de sus

capacidades? La alcaldesa contestó que ambas cosas se podían tener, gente con capacidades y leales a su proyecto político, de donde nos compartió su experiencia:

Hay áreas que son medulares en donde preferí inclinarme por el mérito profesional, más allá de que algunas personas que aspiraban al mismo cargo habían trabajado fuerte en campaña (...) al final se puede convertir en un problema político. Ahí es donde quien toma las decisiones tiene que nivelar, hasta dónde una decisión política como esas le puede repercutir más adelante o beneficiar con buenos resultados (...) pero si quería ser una presidenta municipal que generara resultados, tenía que tomar decisiones que iban a incomodar en un momento dado pero sin duda, no podía ser distinto. Había algunas áreas que tal vez podrían ser susceptibles de poder ser ocupadas por estas cuotas de compromisos. También es verdadero que las personas que se suman (a la campaña) te ayudan y que en conjunto logran una meta, pues vale que puedan ser reconocidas y que te ayuden desde una trinchera administrativa de acuerdo con su perfil académico. Recuerdo a una persona que aprecio mucho que decía: -presidenta dámela de tesorero. Yo me dije: -pero si nada más terminó la secundaria, y él insistía: -dámela de tesorero y mira me meto a estudiar un curso de computación. El tema es que no hay sensibilidad de la gente para alcanzar a entender la magnitud del compromiso por la entrega de resultados que se tiene para determinadas áreas.

Olga comentaba, además que quienes están al frente de cargos como la presidencia municipal les toca buscar equilibrios entre compromisos políticos y la eficiencia y eficacia administrativa. Las herramientas de las que el líder se tiene que apoyar son sus conocimientos en administración pública, más la pericia y la intuición política, como ejemplo mencionaba: “se puede presentar alguien con un muy buen perfil académico, pero resulta que a la hora de aterrizar (sus propuesta), pues te conflictúa en temas sociales, en temas políticos, pues bueno tendrías ahí también que tomar decisiones”.

Lo que OPS ha percibido es que hay casos donde los profesionales de áreas técnicas son personas que conocen bien cómo funcionan los municipios y brincan

administración tras administración entre diferentes ayuntamientos porque tienen los conocimientos que van a permitir al gobierno ser eficaz y eficiente, y que a la vez tienen el compromiso con la administración y la lealtad hacia el Presidente en turno. Pero también hay personas que están muy preparadas pero no saben cómo funciona la cultura organizacional dentro de los ayuntamientos y eso hace que sus propuestas no funcionen.

En lo relativo a programas particulares encaminados a profesionalizar a los funcionarios públicos, Olga nos confesó que no hay un área específica que genere proyectos al respecto, quien lo hace es la secretaría técnica que coadyuva para dar seguimiento sobre las indicaciones que la presidenta da o los proyectos que van surgiendo.

Entre lo más representativo que la secretaría técnica realizó fue que a veces faltaba coordinación en los planes donde se involucraban hasta cinco áreas o que había tareas que se necesitaban y que nadie sabía cómo hacerlas, en esos casos debían buscar a un especialista o gestionar recursos para mandar a capacitar al funcionario o perfil más adecuado.

Sobre las áreas que deberían ser prioritarias para seleccionar perfiles adecuados para el servicio público, la alcaldesa coincidía plenamente con lo mencionado por VEI y BAAJ, ella las llamaba “*áreas muy finas y técnicas*” es decir, las direcciones de Obras Públicas y Administración, más la Tesorería y la Contraloría.

Por último, tocamos el tema sobre la contratación de gente que no es originaria del municipio, de donde refirió:

Pues es un costo político que uno, definitivamente, debe estar dispuesto a arriesgar (...) la vocación del servicio público te lleva a ver lo que es una verdadera autoridad, si nada más nos quedamos la parte de quiero ser político, sin que me raspe y que las decisiones que yo tome no lastimen a nadie pues es lo que trae una decadencia en el quehacer público (...) Es ésa la perspicacia que debes de tener como político, buscando generar equilibrios. También en áreas que no se requieran impactar tanto, por ejemplo, la Secretaría del Ayuntamiento, es un área que maneja la política

interna, entonces ahí sí necesito un perfil que a lo mejor no es tan profesional, pero que tiene el acercamiento con la gente.

Cuando llegamos a estos mismos temas con el Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Vicente Estrada Iniesta, manifestó que para él sería ideal instaurar un sistema para la selección, promoción y evaluación de los servidores públicos del municipio. Platicó que en los tres años de su administración habían participado en el Programa Agenda desde lo Local, hoy Agenda para el Desarrollo Municipal y que un estudiante de Maestría en Innovación Administrativa les ayudó a diseñar un documento tipo manual de procedimientos sobre cómo obtener una buena evaluación en el programa, y eso les ayudó a tener buenos resultados.

Sin embargo, con respecto a la selección de perfiles administrativos, mantenía la misma postura de equilibrios, es decir, si tenía algún compromiso político lo cumplía, pero pedía que la persona tuviera perfil y si no funcionaba, el acuerdo era que se le darían las gracias.

VEI decía que rehacer las administraciones municipales cada tres años no es funcional, que lo importante es valorar a las personas que se desempeñan al frente de la administración. Pese a ello, las áreas que más priorizaba eran las que él llamaba neurálgicas y ahí sí debía haber funcionarios de entera confianza.

Comentaba que uno de los grandes problemas de la administración pública en México residía en la cultura administrativa, donde los funcionarios no son leales y hacen política con la información de las oficinas para hacerse indispensables, lo cual resulta muy nocivo para la gestión gubernamental.

Por otro lado, Vicente tenía claro que si el objetivo del Presidente Municipal es hacer política y no tanto centrarse en la rendición de cuentas, entonces la estrategia debía ser priorizar áreas como la Secretaría del Ayuntamiento y hacerse de gente que ayudara al posicionamiento en campo. Sin embargo, dejaba claro que sí él tuviera que elegir entre lo político y lo administrativo, prefería que fallara lo político, pero que cumplir su compromiso con la ciudadanía era fundamental.

Antes de finalizar esta entrevista, le pedimos al alcalde que nos compartiera su punto de vista acerca de los funcionarios no originarios del municipio, de dónde surgió una respuesta muy interesante:

Yo tengo dos personas que no son del municipio, una es el Tesorero Municipal y la otra es el Director de Obras Públicas; el primero, era alguien que ya trabajaba aquí dentro del ayuntamiento y lo que me sirvió fue su experiencia. El segundo, desde mi punto de vista, forzosamente tiene que ser alguien de fuera del municipio, pues dado que es una posición visible, el Director de Obras es más abierto y entonces vivimos en un municipio en donde todos somos cuates, somos paisanos, somos amigos, y tener a alguien que es originario de aquí en ese puesto generaría un problema de “preferitismos”, entonces cuando se es de otro municipio no tienes compromisos con nadie, y puedes trabajar con tranquilidad. Ésas son las dos funciones que yo pondría de fuera nada más, (el resto) comparto plenamente que la administración municipal debe de ser para la gente del municipio, lo comparto y lo hice. Hacia abajo son gente que ya venían trabajando con anticipación. Pero también pienso que la gente que llega con el Presidente Municipal debe irse con el Presidente Municipal, lo que permite al alcalde que entre tener margen de mando y pueda construir su propio gobierno, y no que todo mundo quiera quedarse dentro de la presidencia.

Para terminar y a modo de conclusión general dejé una breve reflexión que hizo Olga Pérez Sanabria, que en principio pudiera parecer simplista, pero está llena de mucho simbolismo: “Tomar decisiones en la administración municipal requiere una gran responsabilidad. Las decisiones correctas conllevan muchos costos (políticos), pero son beneficios a mediano y a largo plazo. Y debe haber autoridades que se atrevan a cambiar el flujo de la toma de decisiones, que se atrevan a romper paradigmas”.

3.3.2. PLATICANDO CON LOS TESOREROS

Dentro de la segunda parte de las entrevistas presentamos las ideas más representativas de forma general, de acuerdo con los comentarios vertidos por el contador público Mauricio Demetrio Colín Sánchez y el maestro Joel Aguilera

Morales, al momento tesoreros municipales de Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco, respectivamente.

El primero, un hombre de mucha experiencia en el sector público y muy reservado en sus comentarios. El “conta Mauricio”, como lo conocen en el ayuntamiento, estaba rondando los 55 años al momento de hacer la entrevista y planeaba que una vez concluida la administración municipal iniciaría un negocio y se retiraría del ejercicio público.

Mauricio tiene el grado de Licenciado en Contaduría Pública y comentó haber cursado diversas capacitaciones en el Instituto Hacendario y en el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, además de acreditar las certificaciones que le autorizan poder fungir como tesorero municipal.

Antes de ser contador estuvo inscrito en la Normal Superior de Profesores del Estado de México; sin embargo, su camino profesional lo ha dedicado por más de 30 años a la administración pública donde ha tenido responsabilidades como contador general de diversas dependencias del gobierno estatal. Su paso por el gobierno municipal es reciente, siendo Contador General en la gestión de Almoloya de Juárez de 2009-2012 y entre 2013-2015 como Tesorero Municipal.

Mauricio considera que contar con servidores públicos profesionales es importante para todos los niveles de toma de decisiones, desde responsabilidades auxiliares administrativas hasta cargos de secretarios y directores del ayuntamiento, “de ahí depende precisamente el desempeño, la eficacia, las acciones o el trabajo que desarrollan al interior o al exterior el ayuntamiento”.

El proceso de profesionalización para él inicia desde el momento en que una persona pretende laborar en la administración municipal, pues debe cumplir con un cierto perfil para ocupar el cargo al que aspira, además de que debe estarse capacitando continuamente. No obstante, lo que él observa es que es hay una ley muy laxa que exige perfil únicamente para puestos como la Tesorería, la Dirección de Obras Públicas y la Contraloría, lo cual le parece insuficiente. La ley debería

exigir que todos los cargos directivos sean representados por individuos con características mínimas acordes a un perfil requerido.

El rumbo de la entrevista nos llevó a tratar el caso particular de los servidores públicos del municipio de Almoloya de Juárez, en ese momento noté al Tesorero más cauteloso y reservado en sus respuestas. Comentó que él no había tenido oportunidad de influir en los procesos de contratación del personal, a pesar de ser el responsable directo del área de recursos humanos del ayuntamiento.

Lamentó también el hecho de que no existiera una reglamentación que indicara el tipo de perfiles adecuados para cada puesto requerido por las oficinas, por lo que esta circunstancia llevaba a que las contrataciones se dieran de acuerdo con la percepción de lo que se pudiera ir necesitando para cada área y que muchas veces esas decisiones se tomaban más sobre lógicas políticas y no tanto por méritos profesionales de los contratados.

En este sentido, el área de recursos humanos únicamente funcionaba como una oficina reglamentaria que conformaba los expedientes necesarios para realizar las contrataciones que se le indicaban y, de vez en cuando, a través de algunas dependencias estatales se impulsaban cursos de capacitación, sobre todo en cuestiones básicas como la informática.

Finalmente, el Tesorero nos confió que a pesar de ser deseable reducir la rotación de personal cada tres años, le parecía a un poco difícil que sucediera, puesto que, en sus propias palabras: “La contratación de personal se hace generalmente por cuestiones políticas, entonces eso es un círculo vicioso que se repite cada cambio de administración y que no permite que exista una profesionalización de los servidores públicos municipales”.

Pese a ello, finalizó diciendo que como servidor público uno debe esmerarse en trabajar con toda la razón y el cuidado, sin importar si uno es o no del municipio. Esto lo comentó dado que en su caso él no es de Almoloya de Juárez, pero refirió que se comprometió durante seis años de su vida a trabajar de la mejor manera

posible y dando los máximos resultados esperados sobre las finanzas de esta localidad.

Por su parte, la entrevista con el Maestro en Educación Financiera Joel Aguilera Morales fue más extendida. Joel es un joven de 33 años y con gran conocimiento de la materia hacendaria. Estudió Contaduría Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México. Paralelamente a su formación profesional se ha ligado activamente al Colegio de Contadores del Valle de Toluca, lo que le ha abierto las puertas para certificarse ante el Instituto Mexicano de Contadores Públicos en materia de Contabilidad Gubernamental; además este colegio ha sido para él un escaparate para relacionarse con grandes profesionales de las finanzas públicas mexiquenses.

Como le exige la ley a todo tesorero municipal del Estado de México, él está certificado por el Instituto Hacendario para poder ejercer este cargo, inclusive ha ido más allá y planea que una vez terminada su tarea como Tesorero Municipal en San Mateo Atenco, se incorporará al mismo Instituto como evaluador y capacitador certificado por la COCERTEM, que es un organismo a nivel federal que es exclusivamente para capacitadores en materia hacendaria.

Laboralmente la carrera pública de Joel inició como funcionario en el municipio de Metepec siendo Director de Administración y Finanzas del Instituto Municipal del Deporte durante la administración 2009-2012, posteriormente fue invitado al municipio de San Mateo Atenco, inicialmente como contador general, pero a los pocos meses de su llegada las circunstancias lo llevaron a ser nombrado Tesorero Municipal. Sobre esta circunstancia, al momento de la entrevista Joel era una de las personas de mayor confianza de la Presidenta Municipal. A la par de este perfil tan completo, Joel y sus dos hermanos, también contadores, abrieron la vertiente de una consultoría privada que da asesoría financiera a municipios y órganos públicos descentralizados.

De acuerdo con Joel, el perfil de un Tesorero empieza por la definición básica de ser un administrador eficaz y eficiente. Las decisiones las toma el Presidente quien tiene el panorama completo de lo que necesita la región en lo social,

económico y político. Su visión es que a los tesoreros les toca enfocarse en el recurso para poder operar satisfactoriamente las decisiones tomadas por los alcaldes. De aquí que la profesionalización sea vital para los tesoreros, con sus palabras acentuó:

Yo tuve la experiencia de convivir con otros tesoreros municipales, que por diferentes situaciones no pudieron tener preparación profesional, lo que los lleva a tener una perspectiva muy general (y básica) de las finanzas (...) con la preparación tienes más elementos para tomar decisiones, sí es importante, y más importante es seguirse preparando porque no basta con tener licenciatura y maestría, siempre hay lineamientos nuevos, hay reformas en las leyes, entonces cada año hay que estar preparando y actualizando, y más en la administración pública municipal. Definitivamente, estar profesionalizado es un factor esencial.

El Tesorero nos compartió su pensar al respecto de la alta competencia global y la necesidad de enfrentar los nuevos retos con herramientas suficientes, coincide en que dentro de los ayuntamientos ya no se vale improvisar, hay áreas medulares dentro de la administración pública que forzosamente deben contar con personal capacitado y profesional, como son las direcciones de Obras Públicas, Desarrollo Económico, la Contraloría, la Secretaría del Ayuntamiento, Seguridad Pública, la Tesorería. Y que progresivamente todas las direcciones en general deben exigir perfiles adecuados de acuerdo con las funciones a realizar, gente que cuente con cartas académicas y experiencia comprobable.

El Tesorero comentó que para llevar a cabo estrategias de profesionalización es necesario primero contar con el respaldo del alcalde. Para el caso de San Mateo Atenco, de acuerdo con su versión, la alcaldesa le apostó mucho a la profesionalización, en invertir una buena cantidad del presupuesto en cursos de capacitación para los funcionarios. Además:

Olga Pérez tuvo que lidiar con los integrantes de su cabildo precisamente porque no integró del todo a los famosos compromisos de campaña, puesto que habíamos quienes veníamos de fuera, quienes no estuvimos en campaña y estábamos ocupando lugares importantes dentro de la

administración, pero siempre ella le dio prioridad a quienes eran gente preparada, con experiencia probada y no tanto, al peso político o al cuanto aportamos en una campaña (...) creo que si la cabeza de un municipio le apuesta al profesionalismo, se da de manera natural, los cursos llegan solos, la profesionalización se va dando y para beneficio finalmente de toda la población.

En cuanto al personal que labora en el ayuntamiento, nos dijo que cuando él llegó prácticamente el área estaba ya conformada por funcionarios que la misma presidenta había designado. No obstante, poco a poco, se fue haciendo un proceso de depuración del personal que llevó consigo la evaluación de distintos factores como el conocimiento, la lealtad, la iniciativa, la actitud, entre otros.

Finalmente, llegar a tener un equipo profesional fue un proceso difícil porque hubo mucha resistencia de las autoridades. En el caso de San Mateo Atenco existe un departamento de recursos humanos que sigue procedimientos de selección del personal, “sin embargo, te voy a ser sincero, no lo hacen debidamente y desgraciadamente se hace a prueba y error (...) alguien no te sirve, se va, y traes a alguien que pudiera funcionar, hace falta un proceso de reclutamiento y selección eficaz”.

Las gestiones municipales se reinventan cada tres años y en parte esa alta tasa de rotación significa uno de los principales problemas. Joel, quien estuvo trabajando en la iniciativa privada, tiene una experiencia que le llevó a conocer gente exitosa y empaparse de ellos y sus conocimientos, en contraparte piensa que en la administración pública la cultura es no compartir el conocimiento por temor a que alguien sepa más que el otro y dejar de ser indispensable. Eso ocasiona grandes pérdidas porque si se invierte en capacitación, los conocimientos se quedan en una, dos o tres personas y son las mismas que no los compartirán. Este tipo de personas esperan a que se equivoque el compañero para que así no exista el riesgo de que pueda ser desplazado en algún momento.

Además, coincide que en el orden municipal los sueldos no son equiparables a las funciones que se realizan y explicaba que hay chóferes que ganan lo mismo que

un subdirector, intendentes y cargadores que ganan lo mismo que un jefe de departamento. Propone entonces la implementación de tabuladores reales que liguen funciones con percepciones, el gran problema para él es que los sueldos en los municipios se manejan a conveniencia de quien está al frente de la toma de decisiones.

Lo que es importante para el Tesorero Municipal es iniciar con la implementación de un servicio profesional de carrera al ser ésta una propuesta muy conveniente, un paso para normar y establecer ciertas condiciones para el servicio público. Vislumbra con seguridad que habrá obstáculos, sobre todo quienes están acostumbrados a cobrar y no trabajar. Este punto es lacerante para las administraciones públicas municipales y confiesa que:

Es algo que se ha visto, que todo el mundo lo sabe, se sigue practicando, y creo que no depende de unos cuantos. Tendría que ser una labor titánica entre los tres órdenes de gobierno y los legisladores; tendría que haber alguna mecánica para poder fiscalizar la parte del capítulo medio, lo que es la nómina. Pero yo lo veo complicado a corto plazo, sin embargo, me sumo al esfuerzo que puedan hacer algunos otros para erradicar este cáncer.

En contraparte, Joel abordó que a la par del tema de la capacitación y el perfil del funcionario, debe prevalecer la calidad humana de las personas, pues observa cómo se han venido desvirtuado los valores. Considera que el servicio público no debe estar distanciado de los valores familiares, debe haber una integración entre las familias de los trabajadores, para que se valore la parte humana, eso traería consigo mayor productividad. Su punto de vista es que no es necesario descubrir el hilo negro, pues estas dinámicas de integración lo hacen las empresas, organizan domingos familiares, existe un *coaching* más humano que técnico:

En ninguno de los lugares (del servicio público) en donde he estado trabajando lo he visto, creo que es una parte importante que se ha estado descuidando (...) el nombre de la oficina encargada del personal lo dice, recursos humanos, se refiere no tanto a lo técnico de las personas, sino que es un todo, es un integral y esa parte definitivamente en el servicio público

nadie lo está tomando en cuenta; tal vez por ahí debemos iniciar y quizá tengamos mejores funcionarios.

Pese a todo ello, lo que observa el Tesorero es que uno de los grandes problemas es que quienes laboran en la función pública están ahí porque necesitan un sueldo para comer y son pocos quienes realmente tienen una vocación de servicio, son pocos quienes proyectaron desde el inicio de sus estudios dedicarse al servicio público.

Reflexiona que realmente son muy pocos quienes como él tienen la mentalidad de aportar sus conocimientos al beneficio del municipio, de la entidad y del país. Cree que eso no cambiará mientras los presidentes municipales prioricen la lealtad individual de sus empleados hacia su persona por encima de méritos profesionales.

Para esto, dice que deben haber cambios desde el modo de hacer campañas, desde la selección de los propios candidatos, al elegir gente con visión que se rodee de gente que le ayude a tomar las mejores decisiones con base en estudios serios y no sólo corazonadas e intuiciones. El Presidente Municipal debe buscar equilibrios en las diferentes áreas, debe integrar a los líderes políticos en áreas de contacto con la gente, pero en espacios medulares debe priorizar perfiles técnicos.

El último tema que platicamos con Joel fue el de los servidores públicos foráneos, esto lo llevó a rápidamente a contestar a la defensiva que no existe ninguna ley que prohíba que sean contratados, puesto que él no es originario de ninguno de los municipios donde ha laborado. Ahondó en su respuesta arguyendo que:

Conocer los problemas de un municipio no te hace experto en saber cómo solucionarlos. Pienso que la gente oriunda de los municipios que busca espacios dentro de la administración pública cree tener los derechos por ser del municipio, pero no demuestra tener los conocimientos para poder afrontar la adversidad. No necesitas vivir veinte años en un municipio para saber los problemas, con un análisis hecho por gente preparada se sabe cuándo hay pobreza, cuándo hace falta agua, cuándo hace falta seguridad. Creo que es una cuestión cultural que la gente del municipio quiere trabajar en su municipio

sólo por el hecho de ser de ahí, no se esfuerza en prepararse para ayudar a su municipio con conocimientos o con experiencias.

3.3.3. UNA BREVE MIRADA EN RETROSPECTIVA

En México, a pesar de los numerosos intentos, prácticas y legislaciones que se han abordado en torno a la profesionalización del servicio público, la realidad nos deja ver que sigue siendo un tema que se ha quedado relegado a la inercia de la cultura organizacional en todos los órdenes de gobierno.

En el ámbito federal es donde se han establecido regulaciones más estrictas con la instauración del servicio profesional de carrera monitoreado y operado por la Secretaría de la Función Pública. Pese a ello, en la práctica a más de una década de la instauración, hay muchos atajos administrativos para poder dar vuelta a los requerimientos y concursos que marca la ley.

De aquí que se vea como normal que el Presidente de la República busque renovar todos los espacios de mando desde secretarías de estado, subsecretarías, empresas paraestatales, direcciones generales, hasta delegaciones federales de las dependencias en las entidades federativas, donde la máxima sigue siendo la lealtad política hacia el proyecto de Los Pinos.

Es decir, hemos observado que todos estos son espacios que se nombran como resultado del apoyo demostrado durante las elecciones, son cargos que pueden rayar en el “amiguismo” y que a la par se busca que se empaten y coincidan con la capacidad y experiencia política y administrativa del titular, aunque no en todos los casos sucede. No obstante, vemos con cotidianidad que las autoridades al frente de todas estas responsabilidades son gente de gran experiencia, estudios y capacidades técnicas y operativas, pero también percibimos como se convierten únicamente en “aves de paso” durante el sexenio en cuestión y son pocos los que se especializan y dan seguimiento a los asuntos públicos más allá de ese periodo.

Al respecto, Richard J. Stillman (2009) uno de los grandes estudiosos de las burocracias, hacía una clasificación con cinco tipos de perfiles de servidores

públicos que laboran en el gobierno federal de los Estados Unidos de Norteamérica y ejemplifica perfectamente el caso federal mexicano:

1. **Nombramientos políticos (*birds of passage*):** individuos que trabajan de manera no permanente y cuya designación se basa a menudo, aunque no siempre, en las relaciones políticas o lealtades partidistas.
2. **Arribistas profesionales (*professional careerists*):** grupos de personas con conocimientos especializados en campos específicos. Las posiciones ocupadas por estos grupos se basan generalmente en la formación profesional avanzada. Este subsistema ofrece carreras de por vida y hace hincapié en el concepto de "rango de la persona" en lugar de "basarse en el mérito del profesional".
3. **Servicio civil:** opera bajo el concepto de "mérito". Se caracteriza por la permanencia, el rango en la posición y las jerarquías basadas en la cantidad de tareas y responsabilidades.
4. **Trabajadores sindicalizados:** son como obreros ("blue collar") aunque cada vez hay más trabajadores de cuello blanco ("white collar") cuya relación de trabajo se basa en contratos negociados entre los representantes sindicales y las jurisdicciones a las que sirven.
5. **Empleados con contrato:** trabajadores sin plaza fija, cuya relación de trabajo con el gobierno está directa o indirectamente regulada por varios acuerdos contractuales negociados con los individuos, empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro y universidades para la prestación de determinados servicios por un tiempo limitado o especificado. No están regidos por las normas de la administración pública ni trabajan bajo contratos sindicales (Stillman, 2009: 17-33).

A partir de este contexto, pretendo abordar mi experiencia laboral y lo que observé en el gobierno federal cuando tuve la oportunidad de trabajar durante cerca de un año en la delegación federal en el Estado de México de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

El contrato con el que me integré fue como prestador de servicio profesional, al ser subcontratado por la Universidad Autónoma del Estado de México para cubrir un año de trabajo dentro de esta institución. Bajo el mismo régimen laboral se encontraban el 60% de mis compañeros, sin seguridad de permanencia, sin generar antigüedad, ni recibir prestaciones, sólo con la promesa de poder renovar contrato ante la apertura del nuevo ejercicio fiscal.

Este mecanismo se replica en diversas estructuras del orden federal, donde las diferentes secretarías de estado no permiten la creación de nuevas plazas laborales; ante ello, reservan un apartado dentro del presupuesto de egresos de la federación para subcontratar a centros de investigación, instituciones académicas u otro tipo de organismos para que desempeñen el papel de *outsourcing* que les permita reclutar operadores profesionales que laboren al servicio del Estado. Esto da oportunidad al propio orden federal de darle la vuelta a la legislación laboral y, al mismo tiempo, tener el suficiente personal especializado para atender los asuntos públicos de su interés.

Sin embargo, este mecanismo también conlleva una serie de desventajas como son la ausencia de identidad de los trabajadores frente a la institución como causa de la incertidumbre laboral a la cual viven sujetos; la pérdida y fuga de recursos humanos y materiales ante la necesidad de estar capacitando a los funcionarios sin al garantía de que permanecerán dentro de la institución para aplicar sus conocimientos, y se violentan los derechos laborales de los trabajadores, quienes pierden los derechos y garantías que ofrece el servicio civil de carrera.

Vuelvo a mi punto, eran principios del 2013, tenía cuatro meses de haber iniciado el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, se veía entonces natural que todas las áreas del Gobierno de la República se estuvieran renovando. El nuevo Delegado Federal de la Sagarpa en la entidad mexiquense era un hombre con gran experiencia administrativa y trayectoria política probada, contaba con la licenciatura en Medicina Zootecnista, además de haberse desempeñado previamente como Secretario de Desarrollo Rural del gobierno de la entidad.

Durante mis primeras semanas de trabajar en la delegación federal, se percibía un temor entre los funcionarios operativos de ser removidos de sus espacios, muchos de ellos gente de gran trayectoria profesional y con el perfil ideal para trabajar en el sector. También se hacía notar una capa muy dura de cultura organizacional por parte de los empleados sindicalizados que se resistían a cualquier tipo de cambio en sus dinámicas laborales.

Por su parte, los subdelegados y jefes de área se movían con seguridad, inclusive rayando en la soberbia e indiferencia, ante la certeza de que ese puesto les pertenecía, lo habían adquirido bajo el amparo de un concurso público y, según ellos, nadie tenía el derecho a quitárselos. No obstante, me tocó ver con el paso de los meses cómo todas las plazas, por más seguras que estuvieran, siempre quedaban sujetas a lagunas jurídicas que permitían hacer movimientos discrecionales.

Viví de cerca el proceso de concurso laboral en donde participó mi superior directo para una plaza de subdelegación para el área de Desarrollo Rural y Planeación de la Delegación Federal.

En la primera etapa participaron por el mismo espacio más de treinta personas de todo el país, entre ellos mi jefa quien se venía desempeñando en este cargo bajo el sustento del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Sin embargo, una vez que se publicaron los resultados no alcanzó el puntaje necesario para pasar a la siguiente etapa; pese a ello, logró presionar para que la plaza se declarara desierta y se reiniciara el proceso de concurso de nueva cuenta. Fue así como durante su segunda oportunidad logró ganar la designación del espacio; sin duda alguna, ella contaba con las características ideales para ocupar este puesto, su perfil y experiencia probada en la materia la respaldaban, pero fue necesaria la ayuda y el toque de ajustes políticos para allanarle el camino durante el proceso.

No obstante, pasados los meses también fui testigo de cómo una rencilla política, producto del cambio repentino de delegado federal acabó con su carrera administrativa de cerca de treinta años de servicio. Con esto, lo único que busco

ejemplificar es cómo los procesos siguen siendo muy endebles y muchas veces maniatados a procesos políticos o caprichos personales. En resumen, puedo pensar que en su mayoría estas áreas del gobierno federal están conformadas por expertos, por gente con perfil que tienen pasión por lo que hacen, quienes aún con las fallas estructurales generan resultados públicos eficientes.

Al otro extremo del sistema federalista están los municipios, donde tuve oportunidad de iniciar mi carrera pública como auxiliar administrativo en el año 2010. Tenía cerca de un año de haber iniciado la administración de 2009-2012. Tuve la suerte de integrarme a un equipo liderado por un joven secretario del ayuntamiento de 35 años y durante los primeros meses mi trabajo se reducía a revisar oficios, y como el puesto lo dice, auxiliar administrativamente en los vaivenes del día a día dentro de la oficina.

Los manuales de organización eran impensables, los de procedimientos tampoco existían. Entre las conversaciones con los compañeros reinaba el tema político local y estatal: sobre quiénes pensábamos serían regidores, quiénes aspiraban a ser alcaldes, quién figuraba para la gubernatura.

Pese a ello, el tema político no sólo se reducía a conversaciones, sino que la gran mayoría de los aspirantes a algún cargo de elección dentro del ayuntamiento, además de formar parte de la estructura administrativa, también trababan en construir acuerdos políticos, hacerse de aliados y posicionarse socialmente. También se observa muy comúnmente dentro de los gobiernos locales cómo la gran mayoría de los directores de las áreas e inclusive los regidores tenían a sus “jefes políticos”, y buscaban conservar sus espacios de influencia en beneficio de su grupo.

Cuando recién me integré a la administración pública municipal de Almoloya de Juárez, yo venía saliendo de la burbuja teórica de mis estudios universitarios en Ciencia Política aprendidos en el ITAM, y este momento me permitió ver las grandes oportunidades que existen para impulsar proyectos que pudieran impactar directamente en la vida de la ciudadanía. Desde el ayuntamiento se pueden

reducir las brechas de la desigualdad y generar oportunidades de crecimiento para toda la gente, con proyectos visionarios, planeados y ordenados.

Con este ímpetu me aventuré a realizar al menos tres propuestas integrales de trabajo que se quedaron únicamente por escrito, traspapeladas en las grandes mesas de trabajo de mis jefes. Me di cuenta entonces que absolutamente todo estaba supeditado a la voluntad política del alcalde.

Son muchos aspectos que influyen en cuál, cómo y de qué manera toma una decisión un munícipe, pero muchas veces la razón se reduce a que simplemente no tiene la visión de ver crecer al municipio o se carece de los argumentos y el equipo de colaboradores capaces de ayudarlo.

En este contexto crecía profesionalmente, cuando a un año de haber estado en la administración me nombraron Coordinador de Comunicación Social. Mis tareas eran básicamente cubrir eventos, tomar fotos y hacer boletines de prensa junto con otras dos personas que conformaban mi equipo de trabajo. Sugerí una propuesta integral de comunicación e imagen institucional que tampoco floreció.

Eran mis primeros años de participación en la política real, de donde aprendí que la vida en la administración pública y en la política mexicana se rigen por tres elementos: 1) la meritocracia, 2) la circunstancia política, y 3) la suerte. En mi caso se conjugaron los tres cuando la entonces Presidenta Municipal fue nombrada candidata a Diputada Federal, lo que la llevó a pedir licencia definitiva y negociar para que el Secretario del Ayuntamiento fuera ratificado por la legislatura local como Presidente Municipal Sustituto para concluir el último año del periodo.

Fue en esa circunstancia cuando el recién nombrado nuevo alcalde presentó una terna a los Regidores y a la Síndico Municipal para seleccionar a quien lo supliría como Secretario del Ayuntamiento. De este proceso resulté electo con seis votos a favor, el otro compañero de la administración era el Director de Desarrollo Social y obtuvo cinco votos.

Me convertí entonces en Secretario del Ayuntamiento con apenas 25 años cumplidos y con ganas de cambiar e incidir en la administración pública municipal.

Como bien lo dijo uno de los alcaldes entrevistados: desde afuera uno desea hacer mil cosas y piensas que mucho se puede hacer; una vez en el cargo, te conviertes en rehén de las circunstancias.

Para ilustrar mi punto anterior, el momento para hacer cambios era complicado, quedaba un año de la administración y teníamos frente a nosotros una elección federal para elegir al Presidente de la República, la totalidad del Congreso de la Unión: senadores y diputados, al Congreso Mexiquense y a los 125 nuevos alcaldes.

Este contexto llevó a que el trabajo administrativo se redujera a un 20% y el trabajo político se acrecentara al 80%, tan politizadas viven nuestras administraciones mexicanas. Fue así como el resultado arduo de medio año de trabajo nos llevara a ganar todas las candidaturas afines a nuestro instituto político dentro del municipio, sin embargo, social y económicamente nada cambió.

Poco a poco percibí de que por más que se quisieran mejorar los servicios y ofrecer una mejor calidad de vida a la ciudadanía mediante un buen ejercicio eficiente de la gestión pública, siempre estarían por encima las directrices de los procesos políticos.

Aunado a ello, fui testigo de cómo en los último meses de la gestión, los funcionarios públicos ya no se esforzaban en sus funciones como lo hacían al principio de la administración, al contrario, su propósito era estar cerca y ser vistos por el recién Presidente Municipal electo, porque pensaban eso les permitiría no ser removidos de sus cargos una vez que iniciase la nueva administración: la máxima era “viva el rey, muera el rey”.

Esta experiencia me permitió darme cuenta de lo frágiles que son las administraciones municipales de tres años. Lo resumo en dos párrafos: el primero tiene que ver con los tiempos administrativos. Donde, en el año uno la administración inicia con funcionarios que tienen muchas ganas de trabajar, pero poca experiencia, deben primero conocer las reglas de operación de los programas, esperar a que empiece a caer el recurso anual del ejercicio fiscal,

tratar de recaudar lo más que se pueda en predial e integrar el nuevo plan de desarrollo municipal (que en la gran mayoría de los casos pasa a ser un tema meramente administrativo que debe presentarse a la legislatura, pero donde ni ciudadanos ni servidores públicos intervienen).

El segundo año es de arduo trabajo y de grandes resultados, es el año de mayor productividad en todos los sentidos, la construcción de grandes obras es visible, el recurso está fluyendo, el aprendizaje de los funcionarios está en un buen momento y la colaboración de la ciudadanía es fluida mientras vean resultados.

En cuanto llega el año tres, los funcionarios y la gente empiezan a especular sobre los nuevos candidatos, todos están ocupados en posicionar sus proyectos políticos y dejan de lado los resultados administrativos. Durante esta etapa, una vez que son seleccionados los nuevos candidatos por los diversos partidos políticos viene la veda electoral y el ayuntamiento se paraliza.

Inclusive algunos funcionarios públicos piden licencia para poder integrarse de tiempo completo a hacer campaña y otros tantos simplemente hacen campaña mientras laboran: la ley es frágil. La elección es normalmente en el sexto mes del año y en ese momento es electo el virtual Presidente Municipal. Este hecho provoca que durante la segunda parte del año haya dos presidentes municipales al mismo tiempo: el electo y el que está en funciones.

Eso causa una gran fractura en la legitimidad del alcalde en funciones, quien va perdiendo autoridad, mientras que el alcalde electo se ve vulnerable ante la falta de recursos que le permitan empezar a atender los compromisos inmediatos que hizo para lograr ganar. Es así como los servidores que deberían seguir trabajando están más preocupados por vender su lealtad al mejor postor a cambio de mantenerse en el cargo.

En resumen, los tres años de trabajo se reflejan en un caos que se reduce a un año de productividad real, los otros dos años los servidores públicos están ocupados en otros asuntos, dejando el trabajo público a la indiferencia organizacional.

El segundo punto que deseo destacar es sobre los proyectos que impulsan los ayuntamientos. Esto varía de acuerdo con el lugar y contexto en donde esté ubicado el municipio. Pese a ello, son pocos los municipios que realmente se rigen y dan seguimiento al programa de trabajo presentado en el plan de desarrollo municipal.

Las administraciones se rigen por ocurrencias, por corazonadas, por emociones, por intuiciones, por lógicas políticas o por las circunstancias del momento. Momentos que llevan a que los municipios se dediquen únicamente a tapar baches, a componer luminarias, a pavimentar pedacitos de caminos y el resto es un trabajo inercial sin gran impacto en la vida de las comunidades. Los grandes proyectos y las grandes obras surgen de vez en cuando, mientras que la atracción de industria, la generación de empleos, el crecimiento económico prometido en campaña se queda en meros compromisos de campaña.

El ayuntamiento necesita reinventarse, la figura del Presidente Municipal, los síndicos y regidores deben revalorarse, la cultura organizacional debe dejar de ser rehén de intereses políticos e individuales de unos cuantos.

La figura de los alcaldes debe verse ahora como la de gestores profesionales en activo, deben salir de la oficina e ir a tocar las puertas de los organismos internacionales, tocar las puertas de las grandes instituciones nacionales, trabajar de la mano con los otros presidentes municipales y lo más importante, deben confiar la integración de su administración en manos de profesionales, gente con experiencia y muchos años en el sector, pero también gente que tenga las tablas técnicas y académicas, todo supeditado a valores y actitudes éticas.

Se requiere de funcionarios con vocación de servicio, con conciencia social y con convicción de hacer correctamente su labor. No es un camino sencillo, pero debe haber un compromiso con la función pública. En la administración pública todos suman, los cargos políticos son muy necesarios, los cargos operativos son indispensables y quienes definan y den seguimiento al plan de trabajo deben entender que éste es el sistema circulatorio de la gran maquinaria que desafía el *status quo*.

CAPÍTULO 4. CONSTRUCCIÓN E INSTRUMENTACIÓN DEL COEFICIENTE DE PROFESIONALIZACIÓN

En la búsqueda del equilibrio en el uso de métodos cualitativos y cuantitativos que nos permitiera acercarnos a la realidad de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, se desarrolló el anterior capítulo dividido en dos partes, por un lado, se presentaron las declaraciones de las entrevistas a profundidad y, por el otro, se analizaron los estadísticos descriptivos de las encuestas levantadas a funcionarios; todo ello complementado por los hallazgos propios de los registros administrativos.

Si bien estos métodos nos dan un panorama general sobre la situación que vive la estructura orgánica de los municipios de Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Toluca y nos muestra la percepción de los actores más relevantes a través de la voz de alcaldes y funcionarios de primer nivel del periodo 2013-2015; reconocemos el hecho, como lo hemos venido diciendo, de que *una explicación descriptiva no puede, lógicamente, fundar una prescripción teórica*⁵⁷. Es por ello que consideramos imperante sumar a este esfuerzo metodológico el uso de herramientas econométricas que nos permitan conocer las variables que serán de mayor determinación e impacto para mejorar la eficiencia y eficacia administrativa de los municipios.

De este modo, es necesario tomar en consideración la factibilidad política en el diseño de políticas públicas, en el sentido que lo muestra Aguilar (1997), donde “...es racionalmente injustificable e indefendible, elegir opciones de asignación de recursos, que sean comparativamente menos eficaces para alcanzar los resultados colectivos esperados (...) debido a razones de previsible derrota electoral, afectación de alianzas o favorecimiento de enemigos [y así], se descarten políticas que alcanzarían mejores resultados (...) en la atención de algún asunto público” (Aguilar, 1997, s.n.).

⁵⁷ Salazar Ugarte Pedro, La democracia constitucional. Una radiografía teórica.

Ante esta premisa, la utilidad del modelo de regresión lineal múltiple pudiera ser de gran incidencia durante el diseño de políticas públicas, ello sobre el hecho de proporcionar evidencias y argumentos persuasivos para la toma de decisiones basadas en el método científico. Tal como lo describe Waldo (2005): *"en la Economía, con su aura científica y su impresionante aparato técnico"* (Waldo, 2005, s.n.).

Por lo anterior, mediante la utilización del modelo de regresión lineal múltiple estimado por mínimos cuadrados ordinarios (MICO) y el uso del software STATA 10.0, se analizaron las bases de datos y en conjunto se comprobaron y rechazaron las hipótesis planteadas en el Capítulo 3, de acuerdo con la metodología ahí mismo propuesta.

De esta manera, el modelo de regresión se describe como la herramienta más adecuada para medir la relación que existe entre la eficiencia gubernamental de los ayuntamientos y la profesionalización de los servidores públicos municipales, de acuerdo con su forma general, vista en la siguiente ecuación y analizada previamente:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 E_i + \beta_2 X_i + u_i$$

Con la intención de que todos los cálculos puedan ser replicables y/o falseables para futuras investigaciones, es importante recordar que el éxito del modelo se logró a partir de la disponibilidad, acceso y creación de datos bien comportados y confiables; hecho que además legitima y da validez a los resultados aquí presentados.

Planteamos así una de nuestras primeras hipótesis, como la existencia de un impacto positivo en la captación de ingresos propios (que es una medida instrumental de la eficiencia de los ayuntamientos), en función de las variables utilizadas para medir la profesionalización de los servidores públicos municipales, a saber:

- a) El nivel educativo.
- b) La capacitación.
- c) La experiencia.
- d) El nivel de politización.
- e) La vocación hacia el servicio público.
- f) La alternancia política.

Cada una de estas variables se detalló de manera amplia en el capítulo 3 sobre la captación y procesamiento de la información, por lo que en esta sección nos limitaremos a instrumentarlas en función de la variable dependiente.

En este tenor, en primer lugar, en el cuadro 4.1. podemos observar descriptivamente la serie histórica de los ingresos propios de los municipios.

Cuadro 4.1. Ingresos Propios por Municipio 2010-2015

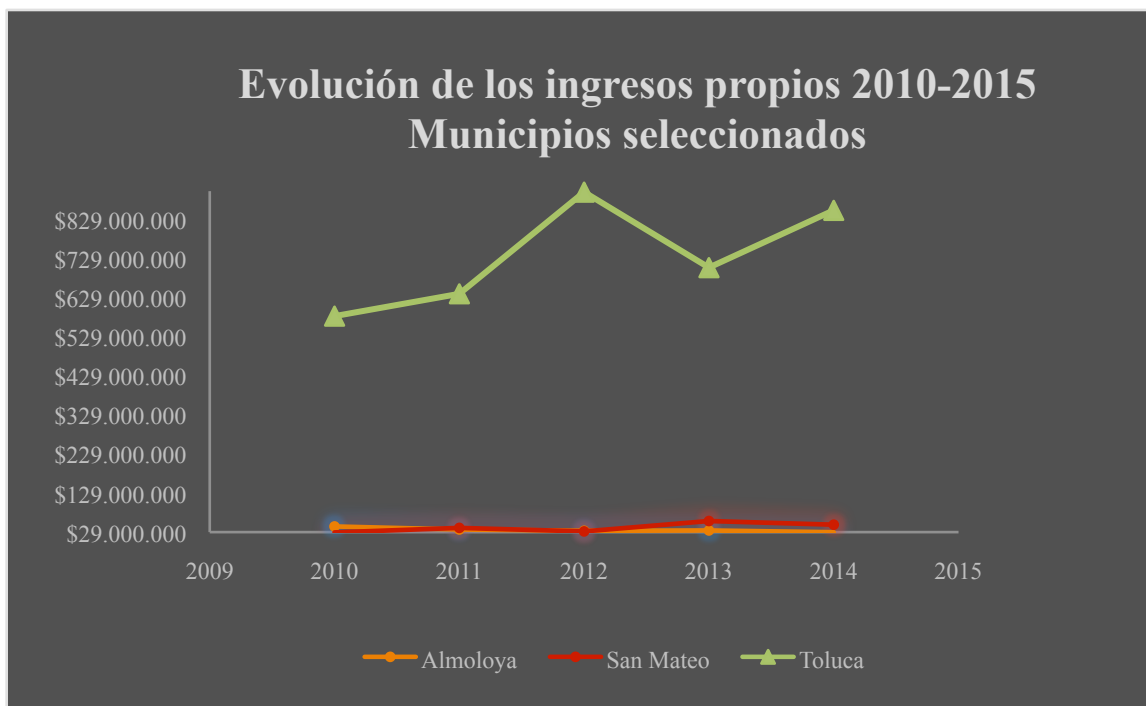
Almoloya de Juárez			San Mateo Atenco		Toluca	
Año	Ingresos propios	Transferencias	Ingresos propios	Transferencias	Ingresos propios	Transferencias
2010	43333000	301,515,356	28233000	102,558,395	580,753,364	1,069,371,291
2011	35603000	291,242,732	39609883	112,618,955	637,706,354	1,244,182,920
2012	32553780	248,135,373	30900270	127,865,312	897,595,324	1,218,318,541
2013	33438300	228,848,903	57529352	138,770,877	704,685,293	1,481,267,542
2014	28736860	248,892,293	48015570	132,864,902	850,993,250	1,530,086,204
2015	n. d.	252,579,899	n. d.	135,099,102	n. d.	1,533,704,056

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

Los ingresos propios muestran la parte presupuestal de un gobierno recaudada de forma directa por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, más cuotas y aportaciones de seguridad social. Como se ha mencionado anteriormente, el municipio tiene plena autonomía en la administración de su hacienda pública, por lo que su esfuerzo recaudatorio en esta materia dependerá de la prioridad que se dé a mantener finanzas públicas sanas

desde las decisiones políticas y del nivel de destreza y conocimiento del personal a cargo de tan importante labor. En la figura 4.1. podemos observar gráficamente el nivel de ingresos propios entre los tres municipios que son nuestro objeto de estudio:

Figura 4.1. Evolución de los Ingresos Propios por Municipio 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

De lo anterior podemos observar la gran diferencia entre el tamaño de las haciendas públicas de un municipio como Toluca y los otros dos municipios en cuestión. Sin embargo, no sólo el tamaño de la recaudación es importante, sino la pendiente de las gráficas. Si bien Toluca tiene una amplia recaudación, esta se ha ido incrementado en el tiempo, no así el caso de Almoloya de Juárez, que se observa incluso negativa.

De modo que al calcular la Tasa de Crecimiento de los ingresos propios para el caso de Almoloya de Juárez, encontramos una tendencia decreciente entre 2010 y 2014 con un valor de menos 33.68%, entre un periodo y otro. En el caso de Toluca y San Mateo Atenco la Tasa de Crecimiento de los ingresos propios ha sido positiva y su valor es de 46.53% y 70.06%, respectivamente. Con ello, si

consideramos esta tasa como una medida de la eficiencia recaudatoria, podemos decir que San Mateo Atenco ha llevado a cabo políticas de recaudación que le han permitido aumentar sus ingresos en mayor proporción que el caso de Toluca.

Pese a los resultados, encontramos que el potencial de recaudación para San Mateo Atenco y Almoloya de Juárez es amplio y hay grandes retos que afrontar en la materia. Prueba de ello es el comportamiento de la recaudación *per cápita* que se muestra en el cuadro 4.2.

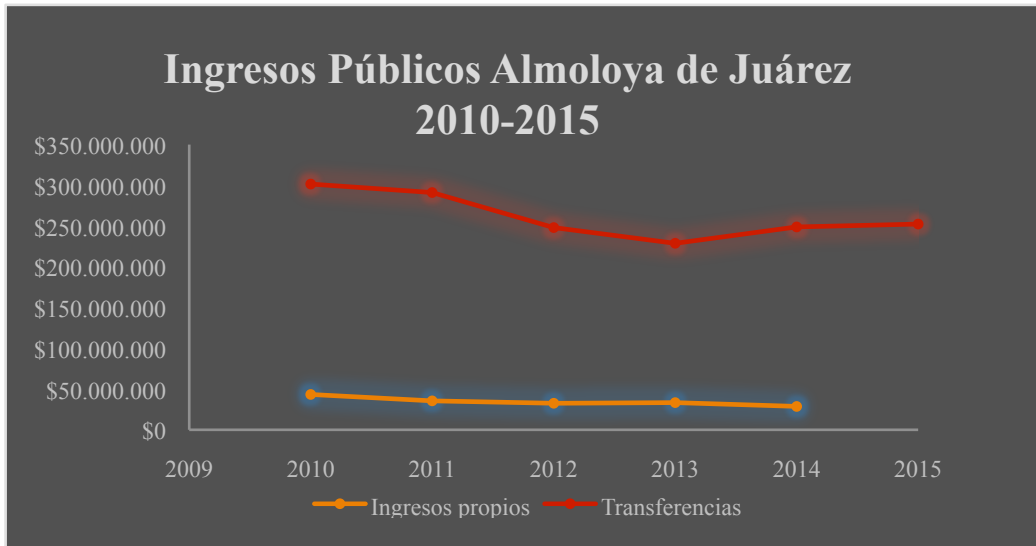
Cuadro 4.2. Ingresos Propios Per Cápita por Municipio 2010-2015

Ingresos propios per cápita			
Año	Almoloya	San Mateo	Toluca
2010			
2011	229.16	523.75	744.29
2012	204.93	402.37	1029.60
2013	206.22	737.76	794.98
2014	163.06	615.58	974.15
2015	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

Lo que podemos deducir de estos datos es que, entre mayor dependencia financiera del municipio frente a la federación, se activa como un desincentivo a cobrar impuestos a la ciudadanía, más aún cuando el nivel de politización es alto. Esto se muestra en las siguientes figuras:

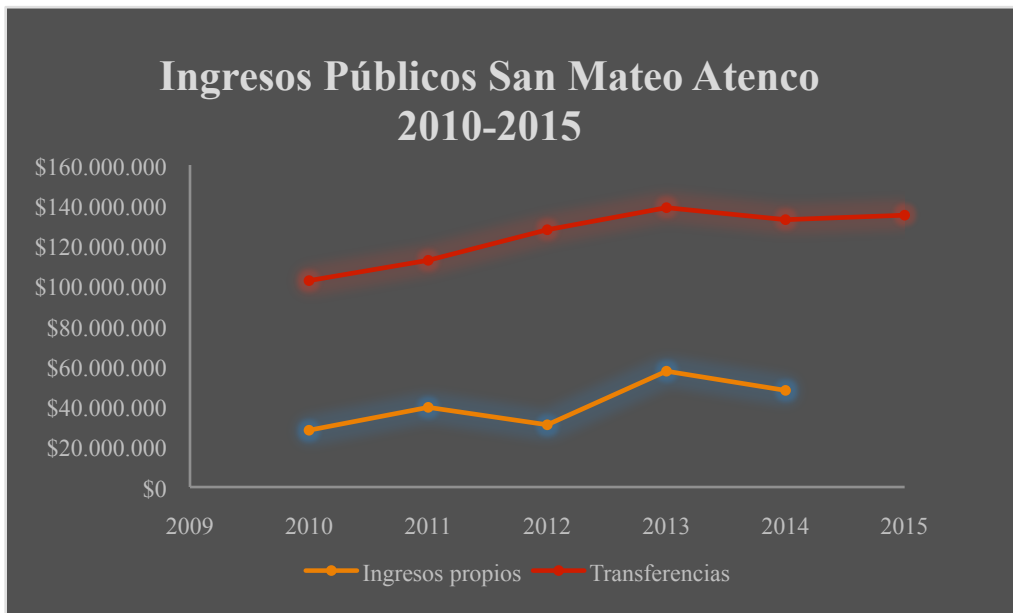
Figura 4.2. Histórico de Ingresos Propios de Almoloya de Juárez



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

Vemos en el caso de Almoloya de Juárez como, inclusive, a pesar de observarse un drástico decremento en las participaciones federales, el ingreso propio sigue sin elevarse. Pareciera gráficamente que se mantiene constante, sin embargo, en la realidad la tasa es decreciente.

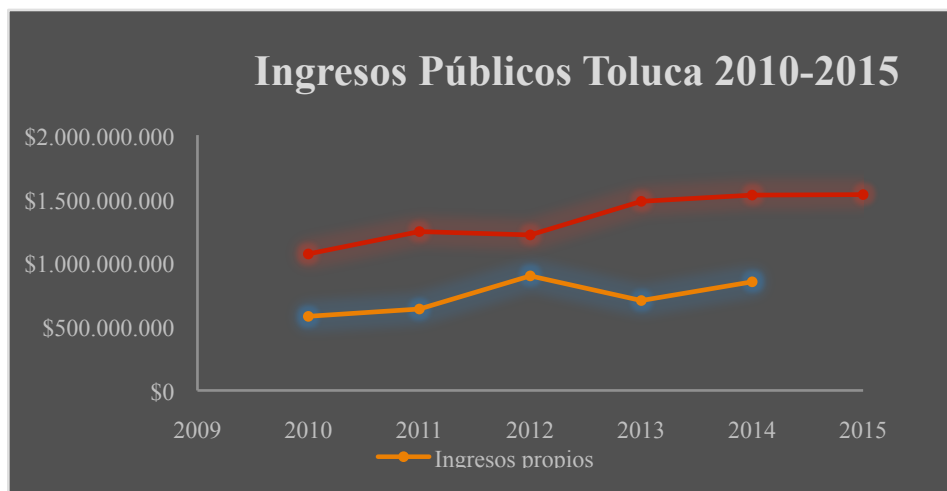
Figura 4.3. Histórico de Ingresos Propios de San Mateo Atenco



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

Por su parte, se observa gráficamente que la relación entre las transferencias y los ingresos propios del municipio de San Mateo Atenco guardan una fuerte correlación, lo que podría interpretarse como el hecho de que ambos flujos monetarios se mueven en función de los ciclos económicos.

Figura 4.4. Histórico de Ingresos Propios de Toluca



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED.

Finalmente, en Toluca la correlación es inversa lo que podría significar, como se había dicho, que cuando las participaciones federales disminuyen, el gobierno municipal refuerza sus capacidades de recaudación y, viceversa, cuando las transferencias son mayores, el ayuntamiento flexibiliza sus medidas recaudatorias propias.

4.1. MODELO GENERAL: RESULTADOS & PROFESIONALIZACIÓN

Sirva entonces este modelo con una de R-cuadrada significativa de .84 para verificar el grado de impacto que la variable dependiente mantiene en función de las variables independientes, como se observa en el cuadro 4.3.

Cuadro 4.3. Regresión Lineal Múltiple

Source	SS	df	MS			
Mdel	1.4227e+18	6	2.3711e+17	Number of obs =	15	
Residual	2.6949e+17	8	3.3686e+16	F(6, 8) =	7.04	
				Prob > F =	0.0074	
				R-squared =	0.8407	
				Adj R-squared =	0.7213	
Total	1.6921e+18	14	1.2087e+17	Root MSE =	1.8e+08	

Ingreso	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
politica	6.08e+07	1.10e+08	0.55	0.594	-1.92e+08 3.13e+08
vocacion	3.37e+08	1.89e+08	1.78	0.112	-9.84e+07 7.72e+08
educacion	-3.16e+07	3.47e+07	-0.91	0.390	-1.12e+08 4.85e+07
capacitacion	5.99e+07	1.35e+08	0.44	0.669	-2.52e+08 3.72e+08
experiencia	3.97e+07	3.52e+07	1.13	0.292	-4.15e+07 1.21e+08
alternancia	6.07e+07	1.74e+08	0.35	0.736	-3.40e+08 4.62e+08
_cons	-9.21e+08	8.63e+08	-1.07	0.317	-2.91e+09 1.07e+09

Fuente: Elaboración propia.

Esto quiere decir que en el 84 por ciento de las veces, las variables contenidas en el modelo general guardan un impacto en nuestra variable dependiente, hecho que se ratifica en el .72 de nuestra R-cuadrada ajustada.

Sin embargo, la riqueza de este modelo lo observamos en las siguientes conclusiones de acuerdo con las hipótesis planteadas y con la significancia obtenida para cada una de las variables modeladas, en el siguiente orden:

La alternancia política en repetidas elecciones lleva a resultados más eficientes para el trabajo administrativo de los gobiernos, de ello da cuenta el coeficiente positivo de la variable “alternancia”.

El aumento de los años de experiencia en el sector público impacta de forma positiva en la eficiencia administrativa municipal, de ello da cuenta el coeficiente positivo de la variable “experiencia” aunque en menor medida que la alternancia.

El aumento de los esfuerzos de acciones de capacitación impactan de forma positiva en los indicadores de eficiencia administrativa municipal, esto lo podemos ver en el coeficiente de “capacitación” que es positivo e incluso más relevante que la experiencia.

La tasa sobre vocación para el servicio público municipal impacta positivamente en los indicadores de eficiencia administrativa municipal. El coeficiente “vocación” también es positivo conforme a la hipótesis inicialmente planteada.

Contrario a la tendencia en la literatura de que un mayor grado de politización implica necesariamente ineficiencia, incluso contrario a nuestra hipótesis inicialmente planteada, la variable “politización” tiene un coeficiente positivo, es decir, contribuye a una mayor eficiencia medida por la variable dependiente ingresos tributarios. Es necesario indagar más sobre este tema segmentando el nivel de politización de los funcionarios directamente relacionados con la recaudación.

4.2. MODELO GENERAL: EFICACIA ADMINISTRATIVA & SERVIDORES PÚBLICOS POR GRADO DE RESPONSABILIDAD

Por otra parte, como vimos en el capítulo 3 donde se presentaron los resultados del análisis de los informes de gobierno y planes de desarrollo municipal, mediante una serie de indicadores de eficiencia, se cuantificaron las acciones, actividades, servicios, y en general los resultados alcanzados por los municipios objeto de estudio.

Podemos observar que los municipios destinan sus recursos a la provisión de diversos servicios públicos que les son comunes a dicho orden de gobierno, independientemente de su tamaño en términos geográficos, demográficos o financieros. Así, decidimos clasificar dichos indicadores para los tres municipios en siete grandes rubros:

- 1) Infraestructura y servicios públicos.
- 2) Desarrollo social.
- 3) Medio ambiente.
- 4) Crecimiento económico.
- 5) Deporte y cultura.
- 6) Administración y finanzas.

7) Desarrollo político.

De aquí que en el cuadro 4.4. se muestre nuevamente y de forma resumida una descripción general de cada uno de éstos rubros:

Cuadro 4.4. Núcleos de Desarrollo

Agenda municipal & destino de los recursos	
Infraestructura y servicios públicos	Residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, panteones, pavimentación y rehabilitación de calles, construcción de espacios públicos (casa de cultura), rastro, ⁵⁸ construcción de carreteras, circuitos, entronques, infraestructura complementaria, entre otros.
Desarrollo social	Pobreza, alimentación, educación, población indígena, salud, vivienda, integración familiar, atención a grupos vulnerables (niños, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres), continuidad de programas federales.
Medio ambiente	Uso de suelo, asentamientos humanos, movilidad, transporte público, señalización de calles, preservación de recursos, imagen urbana, educación ambiental, contaminación, campañas de cuidado del medio ambiente, reforestación, prevención de desastres, entre otros.
Crecimiento económico	Empleo, ⁵⁹ abasto y comercio, turismo, sector industrial, servicios, sector agropecuario, entre otros.
Deporte y cultura	Promoción de la cultura física y el deporte, fomento de hábitos deportivos, fomento a las artesanías, promoción de actividades culturales, construcción de canchas deportivas, programas de deporte de alto rendimiento, fondo editorial, entre otros.
Administración y finanzas	Planeación, control interno, revisión de procesos administrativos, capacitación, certificación por competencias, modernización, reglamentación municipal, equipamiento de oficinas, transparencia, recaudación, actualizar padrones de contribuyentes, autonomía financiera, estructura de egresos, fiscalización.
Desarrollo político	Asuntos metropolitanos, ⁶⁰ derechos humanos, participación ciudadana, función pública y ética.

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁸ Para el caso de San Mateo Atenco se reclasificaron los indicadores de “rastro” en la sección servicios públicos. Originariamente se clasificaba en la sección de crecimiento económico.

⁵⁹ Para el caso de San Mateo Atenco, se reclasificaron los indicadores de “empleo” a la sección crecimiento económico. Previamente se encontraban en medio ambiente.

⁶⁰ Cabe señalar que en los tres municipios reclasificamos el valor de los indicadores de asuntos metropolitanos a la sección de desarrollo político, ya que previamente estaban clasificados en medio ambiente.

Encontráramos en lo general que los indicadores de administración y finanzas son los que obtuvieron el nivel de cumplimiento más bajo, donde en su mayoría no se muestran avances. En este rubro, para el caso de San Mateo Atenco, destacan el indicador: “5. Sentar las bases para el servicio profesional de carrera municipal” cuyo resultado alcanzado fue nulo (0.0%) y para el caso de Toluca el indicador “8. Promover el crecimiento escalafonario de los servidores públicos de enlace y operativos” sin avance (0.0%).

El resultado de los indicadores “1. Desarrollo de la ética del servidor público” y “4. Fortalecer la autonomía financiera municipal” fue cero para San Mateo Atenco y Almoloya de Juárez en ambos casos.

Dado que los indicadores detallados con anterioridad, dan cuenta de los resultados logrados durante la administración municipal, serán utilizados como la variable dependiente de nuestro siguiente modelo de regresión lineal múltiple a fin de aceptar o rechazar las hipótesis planteadas en el anterior capítulo. Mismas que podemos resumir en que existe una relación positiva entre la eficacia gubernamental (medida por los indicadores de eficacia aquí descritos) y la profesionalización de los servidores públicos municipales; ello de acuerdo con la forma general de nuestra ecuación.

Es así como la hipótesis general se plantea en torno a la existencia de una correlación positiva entre los resultados obtenidos en los indicadores de eficacia en los temas de desarrollo económico, infraestructura y servicios públicos, desarrollo social, administración y finanzas, medio ambiente, deporte y cultura.

En este caso, al igual que en el primer modelo planteado, donde la variable dependiente fue el nivel de captación de recursos, las variables independientes utilizadas para medir la profesionalización de los servidores públicos municipales son:

- a) El nivel educativo.
- b) La capacitación.

c) La experiencia.

Adicionalmente al uso de indicadores de eficacia como variable dependiente, consideramos idóneo conocer los resultados para cada uno de los dos subconjuntos de funcionarios que hemos analizado ampliamente en el capítulo 3 y cuyas características tan dispares entre uno y otro subconjunto bien merece ser estudiada por separado. Recapitulando, estos subconjuntos son:

- 1) El subconjunto alto (*sub_alto*) que se integra por miembros del cabildo, áreas neurálgicas y mandos altos.
- 2) El subconjunto bajo (*sub_bajo*) integrado por mandos medios, operativos y administrativos.

De aquí que tenga sentido para dar mayor riqueza a los resultados correr el modelo de forma diferenciada por estratos de cargo.

4.2.1. MODELO EFICACIA & PROFESIONALIZACIÓN SUBCONJUNTO ALTO

Para el primero de los modelos corrido por subconjuntos obtuvimos una R-cuadrada de 82.56%, misma que verifica la relación existente entre los resultados de la gestión pública medida por los indicadores de eficacia y el nivel de profesionalización de los servidores públicos. Por ello, vale precisar que tipo de funcionarios agrupa este subconjunto, a saber aquellos que encabezan las áreas neurálgicas como son 1) todos los miembros del H. Ayuntamiento, 2) Secretarios, Tesorero y Contralor, y 3) Directores Generales o de Área⁶¹.

⁶¹ En la sección de anexos, se muestra el cuestionario aplicado y las opciones de respuesta.

Cuadro 4.5. Regresión Lineal Múltiple para Subconjunto Alto

Source	SS	df	MS			
Model	5175.91569	3	1725.30523		Number of obs =	18
Residual	1093.30814	14	78.0934389		F(3, 14) =	22.09
Total	6269.22383	17	368.777872		Prob > F =	0.0000
					R-squared =	0.8256
					Adj R-squared =	0.7882
					Root MSE =	8.837

eficiencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
edu	3.880429	1.049024	3.70	0.002	1.630496 6.130361
experiencia	.4070425	.9998411	0.41	0.690	-1.737403 2.551488
capacitacion	4.814825	4.452053	1.08	0.298	-4.733878 14.36353
_cons	-6.617228	9.395435	-0.70	0.493	-26.76843 13.53398

Fuente: Elaboración propia.

Las conclusiones obtenidas son las siguientes de acuerdo con las hipótesis planteadas.

El aumento de los años de experiencia en el sector público impacta de forma positiva en la eficiencia administrativa municipal, de ello da cuenta el coeficiente positivo de la variable “experiencia” aunque en menor medida que la educación formal y la capacitación. Cabe señalar que este subconjunto de funcionarios se caracteriza por tener pocos años de experiencia.

El aumento de los esfuerzos de acciones de capacitación impactan de forma positiva en los indicadores de eficiencia administrativa municipal, esto lo podemos ver en el coeficiente de “capacitación” que es positivo e incluso más relevante que la experiencia y la educación formal.

Sin embargo, como resultado altamente relevante es que de las tres variables independientes que instrumentan la profesionalización la única que resultó significativa fue la de educación. De aquí podemos decir que lo que mayor relevancia tiene al momento de la toma de decisiones en puestos clave es el grado formal de estudios cursados.

Este hecho se puede interpretar de diversas maneras, en primer lugar, dado que el acudir a la universidad te da una serie de herramientas generales y particulares

para por tener un desarrollo profesional exitoso, pero, en segundo lugar, la universidad y los posgrados que un profesionista pueda cursar dan al individuo una visión más amplia de los retos y circunstancias mundiales.

En este sentido, nuestra conclusión es que en los puestos claves de los ayuntamientos, el hecho de que un funcionario tenga grados de estudio superiores de acuerdo con el número de años de educación escolarizada puede servir como sustituto directo de la capacitación y hasta cierto grado dar un panorama más amplio sobre la experiencia, sin que ello signifique que estos factores siguen siendo de suma importancia.

4.2.2. MODELO EFICIENCIA & PROFESIONALIZACIÓN SUBCONJUNTO BAJO

Por su parte, este modelo cuantitativo con un R-cuadrado de 0.09 para verificar la relación existente entre los resultados de la gestión pública medida por los indicadores de eficiencia y el nivel de profesionalización de los servidores públicos del subconjunto de funcionarios de enlace y operativos.

Como podemos observar, las características del personal operativo y de enlace en términos de su nivel de profesionalización, no tiene una correlación definida (0.092R) con los resultados que se esperan de la gestión municipal.

Cuadro 4.6. Regresión Lineal Múltiple para Subconjunto Alto

Source	SS	df	MS			
Model	3104.32585	3	1034.77528	Number of obs =	31	
Residual	30384.756	27	1125.36133	F(3, 27) =	0.92	
				Prob > F =	0.4447	
				R-squared =	0.0927	
				Adj R-squared =	-0.0081	
Total	33489.0819	30	1116.30273	Root MSE =	33.546	

eficiencia _{sm}	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
edu_bajo	3.701126	2.732821	1.35	0.187	-1.906159	9.308411
exp_bajo	-1.828228	2.00485	-0.91	0.370	-5.941841	2.285385
capaci	-2.419042	3.648977	-0.66	0.513	-9.906123	5.06804
_cons	14.6018	25.93803	0.56	0.578	-38.61864	67.82224

Fuente: Elaboración propia.

La interpretación en este sentido es que durante la consecución de objetivos planteados dentro del Plan de Desarrollo Municipal, estará mayoritariamente en función de las directrices que indiquen los mandos superiores y en menor medida lo que puedan hacer los servidores públicos del subconjunto bajo.

Ello derivado de cómo aquí mismo se les ha denominado: como mandos operativos. Es decir, en gran medida estos funcionarios únicamente atienden las instrucciones que dan los “jefes” (Presidente, Síndicos, Regidores, Directores). Sin embargo, si fuera posible instrumentar la eficiencia como variable dependiente, es muy probable que obtuviéramos otro resultado, dado que en este sentido mediríamos la calidad con que estos objetivos son cumplidos, responsabilidad que queda supeditada a la operatividad de las decisiones.

Dado lo anterior, es pertinente mencionar como nota aclaratoria que lograr modelar la eficiencia es una premisa sujeta a valores de alta subjetividad, ello en el sentido de que quienes consumen los servicios públicos, es decir la ciudadanía, son los mismos que pueden clasificar como eficiente o ineficiente una determinada medida pública. Pese a ello, este esfuerzo se plantea como un reto propio de desarrollar para futuras investigaciones. De aquí que siga siendo relevante profesionalizar al grueso de las burocracias municipales en sus diferentes vertientes.

CONCLUSIONES

Discutir el grado de moralidad del político y del administrador público necesariamente toma en consideración distintas perspectivas que van desde las características personales y motivacionales, hasta el contexto y las circunstancias de cada individuo. No obstante, lo que sí queda claramente definido es que un servidor público profesional y moralmente sólido forzosamente debe “ver a sus semejantes como fines en sí mismos, y no como simples medios u objetos carentes de dignidad” (Espejel, 2016, p. 46). Es decir, bajo este supuesto los actores públicos lograrán reconocerse frente a los ciudadanos cuando estos tomen una postura participativa y no únicamente receptiva y, de este modo, juntos puedan perseguir un objetivo común: lograr soluciones a las necesidades comunes, fijar las demandas sociales y generar propuestas que abonen al bienestar colectivo.

La moral del funcionario cobra sentido dentro de la investigación sobre la profesionalización del servidor público cuando se debate la contraparte de la ética pública: la corrupción. Como aquella práctica nociva que se ha expandido a lo largo y ancho de las instituciones mexicanas como un cáncer que cobra sus víctimas sociales ante las malas prácticas administrativas. De acuerdo con Jaime Espejel (2016) la corrupción es cada vez más evidente en el quehacer gubernamental, por lo que en busca de aminorar estas acciones la discusión se plantea en dos posturas, quienes, por un lado, argumentan que se debe a la falta de mandatos jurídicos y aquellos que, por otro lado, arguyen que la razón de su ascenso es la falta de acatamiento de los principios morales.

Sobre esta lógica expresa Víctor Lapuente la dicotomía de que “cuantas más leyes tenemos, podemos tener menos ética”, por lo que complementa que la solución inicia en una sólida formación de valores, en reflexión, deliberación y juicio ético dentro de la existencia social. De esta manera la falta o fortaleza de estos elementos personales se verá reflejada “en lo relativo a la selección de personal

para la Administración Pública” (Rodríguez, 2016, p. 84) y, con ello, la perpetuación de un circuito pernicioso para la sociedad.

Vemos entonces como Espejel (2016) explica la forma de operar de un funcionario o autoridad de lo público carente de profesionalismo y, en consecuencia, faltante a su sentido de ser que utiliza a los ciudadanos como el medio que le garantizará un beneficio personal que puede ir desde la simple percepción de un salario y la obtención de un cargo hasta la malversación de recursos públicos:

(...) el político sin un mínimo de moral, cree que puede resolver los problemas públicos, sean éstos nacionales o cosmopolitas, por medio de prácticas inteligentes, cosa que resulta muy cuestionable, pues ellos gobiernan siempre con una dominación férrea hacia los miembros de la sociedad, aplican prácticas en ausencia de la norma y emprenden políticas con beneficios particulares. Con estas prácticas, no puede más que darse un cauce directo a la corrupción; a la falta de transparencia y a la gestión política y administrativa (...) las acciones corruptas de los políticos, en este caso del moralista político, tiene un efecto sin precedentes en la medida que contamina la vida política y al mismo tiempo las relaciones humanas en la vida social (...) no hay nada más injusto que un individuo pida prestado dinero a otro sabiendo premeditadamente que no saldrá su deuda, pues si afirma que no pagará el dinero, su propósito se ve frustrado (Espejel, 2016, pp. 50-53).

Dicho de otro modo, durante el proceso de selección de personal administrativo, si un individuo aspira a ser funcionario a sabiendas de que no cuenta con el perfil, la capacidad, ni la preparación suficiente para el abordaje eficiente y eficaz de las tareas que demanda el cargo, a partir de ese momento está actuando en perjuicio de la institución y, por ende, de la sociedad, toda vez que al ser contratado no se obtendrán los resultados esperados.

Sirva este prelude para enmarcar las conclusiones de este trabajo de investigación, al ilustrar que más allá de las políticas y proyectos

institucionales que se emprendan para formar y profesionalizar a los servidores públicos difícilmente darán resultado si el trasfondo es cultural.

Retoman entonces importancia los conceptos que se habían mencionado con antelación, como elementos sustantivos, pero subjetivos que hacen a un funcionario ser el perfil idóneo para desempeñarse en la función pública: tener vocación de servicio, contar con la suficiente sensibilidad y conciencia social, y promover un ambiente donde prevalezca la cultura de la legalidad. Tener presentes estas nociones nos ayudará a comprender de mejor manera los resultados obtenidos dentro de este estudio y a partir de ahí delinear acciones de atención y solución para futuras investigaciones.

Paralelamente, los resultados arrojados por el coeficiente de profesionalización, como instrumento cuantitativo para medir el grado de profesionalización de un gobierno, representa una primera intención en busca dar certeza a la descripción agregada de quienes trabajan en el sector público, mediante la construcción de indicadores en torno a grados de escolaridad formal, años de experiencia, grado de especialización, entre otros.

En este sentido, como todo instrumento econométrico que pretender modelar la realidad, éste no estará exento de fallas y observaciones que serán abordadas en posteriores investigaciones. Como a su vez lo hemos visto en los amplios debates que se han dado en torno a otros indicadores o coeficientes que pretenden medir la desigualdad económica, la pobreza o la distribución de la riqueza. Ejemplo de ello es el coeficiente de Gini que por años ha estado postrado en los escaparates de analistas y académicos internacionales con el propósito de argumentar su validez y pertinencia.

Fue así como esta tesis compaginó información desde diversas vertientes con el propósito de crear y ordenar un panorama que reflejara la realidad de nuestros objetos de estudio: las administraciones públicas de los municipios de Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco. Ellos como

meros ejemplos que fungieran como referencia para modelar la importancia de tener clarificados conceptos como profesionalización, eficacia y eficiencia administrativa de forma general; pero contar elementos para disgregar íntima y profundamente cada uno de los significados y la construcción de los mismos.

Para ello, *grosso modo*, en primer lugar, se construyó un panorama general sobre lo que se ha hecho en México y el mundo en torno a la profesionalización de los servidores públicos, para lo cual se realizó una exhaustiva revisión de la literatura existente; en segundo lugar, se posicionó la investigación en el marco teórico que ofrecen los supuestos de la nueva gerencia pública, de acuerdo con las grandes transformaciones que han caracterizado a la administración pública en el tiempo; en tercer lugar, se instrumentó la construcción de datos estadísticos que permitieron obtener una radiografía de la conformación actual de las burocracias locales; en cuarto lugar, y como complemento a la radiografía municipal, se ahondó en las motivaciones personales que guiaron los destinos de nuestros casos de estudio durante tres años, a partir de la visión de los presidentes municipales mediante entrevistas a profundidad, y por último, dadas las hipótesis planteadas se corrió el modelo denominado coeficiente de profesionalización que buscó dar validez a las conclusiones que se presentan.

Con estos objetivos en mente, se presenta a continuación un análisis final dividido en tres partes: la primera, señalar directamente cuáles son aquellas dolencias más apremiantes que deben ser atendidas por los ayuntamientos mexicanos; la segunda, identificar los logros que llevan a que las instituciones gubernamentales municipales funcionen eficazmente, y la tercera, realizar una serie de recomendaciones generales que puedan abonar al debate sobre la construcción de instituciones municipales que promuevan mejores niveles de desarrollo y, al mismo tiempo, permitan a

los alcaldes actuar política y administrativamente con responsabilidad frente al compromiso que socialmente adquirieron.

En, primer lugar, se identificaron puntualmente aquellos elementos considerados como de mayor perjuicio dentro de las administraciones municipales. Esta serie de problemáticas muy específicas incubadas dentro de los municipios se obtuvo de acuerdo con la información que se fue procesando en las entrevistas realizadas a los distintos actores municipales y las encuestas levantadas a servidores públicos, de donde destacan las siguientes puntos:

- La existencia de nóminas sobresaturadas por la sobrecontratación de personal, ello como consecuencia del exceso de compromisos políticos que engordan la administración pública y actos de corrupción, como la contratación de personas que cobran sin trabajar (problemática poco documentada y difícil de rastrear).
- Se denota falta de seriedad e importancia hacia las oficinas de planeación y recursos humanos, detectando fallas como la inexistencia de manuales de organización y procedimientos, hasta procesos mal logrados para la selección e ingreso del personal (donde reinan de sobremanera las lógicas políticas).
- Inexistencia de mecanismos y cultura de la evaluación aplicados a los procedimientos y que pretenda medir la productividad laboral, esto impide detectar fallas estructurales y, por ende, dificulta corregir sistemáticamente el actuar de los funcionarios públicos y sus acciones.
- Debilidad en los mecanismos que aseguren la autonomía financiera de los ayuntamientos. Este elemento al verlo diferenciado entre municipios rurales y urbanos, resalta que es en los primeros donde el problema se agrava, dado que su supervivencia depende casi al 100% de las transferencias y participaciones que provienen de la federación y de los estados.

- La falta de proyectos de largo plazo que permitan a los tomadores de decisiones una planeación de más de tres años. A partir del 2014, la reelección para un periodo adicional de tres años para los alcaldes puede representar una solución a este problema, sin embargo, no podemos saber aún que resultará de esta medida, pues es aplicable hasta 2018.
- La poca motivación salarial hacia el personal operativo y de mediano nivel que no está ligada a productividad y la poca consistencia en los tabuladores que no guardan relación entre el puesto y el ingreso. Es decir, los sueldos de los funcionarios varían considerablemente, al grado de poder llegar a observar auxiliares administrativos con salarios de subdirectores y directores con salarios de jefes de departamento.
- Poca competitividad salarial de los funcionarios municipales frente a servidores públicos de otros órdenes de gobierno o en relación con la iniciativa privada (con excepción de las autoridades municipales electas). Esta realidad puede llevar a que aquellos profesionistas del municipio con alta preparación, opten por buscar otras alternativas laborales más allá del ayuntamiento.
- El envejecimiento de la burocracia, de donde se detectó que en los niveles más operativos de las estructuras públicas las medias de edad están por encima de los 45 años. Esto sucede porque la cultura organizacional promueve la seguridad laboral por encima de la innovación administrativa; esto lleva a niveles de ostracismo gubernamental derivado de la falta de flexibilidad que no permite implementar elementos emanados de la nueva gerencia pública.
- Ausencia de funcionarios con vocación de servicio, elemento que resultó no significativo en el modelo econométrico, lo que pudiera llevar a pensar que en la práctica no es relevante. Sin embargo, medir la vocación de servicio es un asunto de perspectiva, por lo tanto, considerando que la actitud que se tiene frente a la función pública es fundamental para entregar buenos resultados a la ciudadanía.

En segundo lugar, identificamos los elementos que sí están generando un impacto positivo en la obtención de mejores resultados administrativos dentro de los gobiernos locales, de lo cual se puede decir que sí están abonando al desarrollo social, de donde resaltan:

- Se detectó que los cursos de capacitación que se ofrecen desde diversas instancias de los tres órdenes de gobierno para eficientar el actuar de los servidores públicos municipales en tareas y situaciones concretas abonan positivamente a la formación profesional de los servidores públicos. Por ello, se considera que deben reforzarse mecanismos que promuevan la vinculación entre estos programas de capacitación continua para mejor sean aprovechamiento de las administraciones.
- Los mecanismos de *accountability* permiten a la ciudadanía premiar o castigar el desempeño de una administración. Esto tiene un impacto positivo en las instancias locales al dar la oportunidad de vivir alternancia política, lo cual motiva a que quienes están al frente de las administraciones se preocupen en ofrecer mejores resultados para la ciudadanía con el propósito de permanecer en el poder.
- La experiencia, preparación y visión de los alcaldes desde el punto de vista del perfil personal y de la teoría del liderazgo es fundamental para guiar adecuadamente los destinos del municipio. Ante ello, se considera que lo principal es que estos actores debe rodearse de un equipo con altos estándares de profesionalismo que promueva la toma de decisiones asertivas. Lo fundamental es tener claramente identificadas las metas administrativas, aunque ello conlleve a decisiones poco populares.
- Los jóvenes dentro de las administraciones municipales, son quienes coincidentemente cuentan con herramientas de formación profesional que más abona al análisis para la toma de decisiones eficientes. En este grupo de edad menor a 40 años se detectaron mayores grados de escolaridad, especialización y manejo de herramientas como nuevas

tecnologías de la información, idiomas y preparación continua, lo que ofrece en conjunto un resultado de mayor eficiencia administrativa.

- Se encontró que la politización del servicio público entendida como la contratación de funcionarios bajo lógicas políticas y de grupo, no es necesariamente negativa, pues constituye una motivación para desempeñar eficientemente las tareas administrativas que los impulsará a acceder a mejores puestos laborales e inclusive aspirar y consolidar una carrera política, el objetivo es fortalecer mediante resultados administrativos un posicionamiento político personal.
- Se detectó que las altas tasas de rotación en los equipos de trabajo de puestos de alto rango de las principales oficinas se convierte en un elemento que inyecta dinamismo a las administraciones locales, que se traduce en la puesta en práctica de nuevos proyectos y formas de trabajar. No obstante, esta situación se convierte en un “arma de doble filo” al truncar las dinámicas administrativas cada tres años. Lo importante es detectar que cuando los nuevos proyectos son acordes a la cultura organizacional y se derivan de análisis y propuestas metodológicamente viables, suelen ser más beneficioso que perjudiciales.
- Se detecta una debilidad en la coordinación intermunicipal para la atención de problemáticas comunes, sin embargo cuando estas acciones se abordan coordinadamente permiten afrontar conjuntamente retos entre regiones completas, posibilitando la solución a demandas que no son imperantes a un solo municipio, pero que sí son en beneficio de toda la ciudadanía.

Finalmente, como resultado del análisis de los elementos positivos y negativos que se detectaron, se plantean a continuación una serie de sugerencias que deben ser estructuradas correctamente dentro de los gobiernos municipales para llevar a mejores resultados administrativos.

Sin embargo, es menester advertir que estas propuestas u opciones de solución deben abordarse individualmente y a profundidad para futuras investigaciones, estudios, análisis o documentos de trabajo. Es decir, se deben contemplar como alternativas de fortalecimiento administrativo, pero forzosamente debe contemplarse su ejecución bajo la rigurosidad metodológica que ofrece el análisis de las políticas públicas, de lo contrario corren el riesgo de convertirse en ocurrencias sin sustento, de aquí que la intención de enumerarlas a continuación es únicamente mostrarlas como alternativas dignas de análisis.

Dicho de otro modo, en esta investigación se plantean como referencia, sin que exista un sustento metodológico que les dé viabilidad, ello dado que desde el principio del análisis se refirió que no era objeto de este estudio plantear políticas públicas tendientes a la profesionalización, sino únicamente detectar y conocer qué elementos son y han sido parte del problema público que deriva en la falta de profesionalización de los gobiernos municipales. En este tenor proponemos:

1. Los Planes Municipales de Desarrollo comprenden estudios serios y metodológicamente sostenidos que enmarcan un análisis contextual de un determinado territorio. Sin embargo, como se ha visto en la mayoría de los casos éstos no cuentan con una línea ni mecanismos de seguimiento que permita evaluar el número y la calidad de los resultados administrativos y, por ende, no permiten explotarse para beneficio de la ciudadanía. De aquí que debe resultar prioritario para los gobiernos locales que sus oficinas de planeación se constituyan en verdaderas agencias de desarrollo que evalúen permanentemente qué está funcionando de mejor manera en el municipio de acuerdo con sus propias circunstancias. Medir permitirá tomar decisiones asertivas, de otro modo se seguirá remando a oscuras.

2. A partir del propio liderazgo de los alcaldes debe replantearse el cumplimiento de los acuerdos políticos con responsabilidad. Es decir, estamos conscientes de que los presidentes municipales no pueden dejar de lado a aquellas personas que les ayudaron en su momento a obtener un determinado número de votos para ganar la elección, sobre todo si planean continuar vigentes en su vida política y porque requieren de estabilidad social que les permita la gobernabilidad suficiente para tomar decisiones de política pública. Para ello, se deben priorizar los manuales de organización con los perfiles necesarios para cada puesto de trabajo, logrando un equilibrio entre el cumplimiento de acuerdos políticos y las necesidades profesionales que demanda la administración para el cumplimiento de responsabilidades. Esta lógica también debe ser extensiva al grupo que rodea al alcalde, donde la gente de mayor lealtad y confianza sean al mismo tiempo aquellos que cuenten con las capacidades necesarias para ejercer sus funciones públicas.
3. Debe entenderse que los alcaldes ya no pueden únicamente administrar los pocos recursos de que disponen, sino que su función tiene que verse más activa asumiendo un papel de gestores permanentes. Por ello, deben rodearse de equipos profesionales que los guíen y planteen propuestas de gestión de recursos y proyectos ante diversas instancias federales, estatales, internacionales, organizaciones civiles, instituciones privadas, entre otras. Asimismo, entre los equipos de primer nivel deben priorizarse características como experiencia, visión, vocación y profesionalismo.
4. La capacitación permanente de los funcionarios ha mostrado ser efectiva para la mejora de los resultados públicos. Ante ello, debe planearse un plan integral y sistematizado que dé la oportunidad a todos los funcionarios de involucrarse en la

mejora constante de sus procesos mediante cursos de actualización ofrecidos por diferentes instituciones.

5. La acción política es imperante para el desarrollo de las decisiones que se emprendan en los municipios. Esto quiere decir que involucrar activamente a la ciudadanía, a las organizaciones civiles, a la iniciativa privada, a los líderes de opinión, a las autoridades auxiliares y a los ciudadanos profesionistas es vital como proceso de gobernanza que conjuntamente delinee de mejor manera los proyectos que se emprenderán. Dando con ello mayor legitimidad a las propuestas públicas y, al mismo tiempo, permitirá el ahorro de recursos que por definición son escasos.
6. Un tema que para muchos ayuntamientos ha sido poco prioritario es el relacionado con la comunicación social. No obstante, contar con un equipo de profesionales que lleven a cabo un proyecto integral de comunicación asertiva es determinante para dar a conocer permanentemente a la ciudadanía todas las acciones que se están implementando y esto genere un ambiente de alta productividad que posicione al municipio y permita impulsar mayores gestiones con atracción de recursos más allá del territorio.
7. La profesionalización de las burocracias no es la llave mágica que dará por sí sola los resultados esperados por la ciudadanía sobre las acciones de gobierno. Así lo ha mencionado Mauricio Merino, la profesionalización es necesaria mas no suficiente para lograr la eficiencia administrativa. De aquí que paralelamente a los proyectos de profesionalización municipal se estén impulsando medidas de fortalecimiento institucional que conjuntamente fortalezcan y guíen hacia mejores resultados las decisiones gubernamentales de los ayuntamientos.

Vemos entonces que no existe un instructivo a seguir para lograr que una determinada administración municipal sea exitosa. Por el contrario, todo estará en función de las circunstancias particulares de cada municipio.

Por ello, es riesgoso caer en la simplificación de las propuestas y en el falso entendimiento de lo que aqueja a este orden de gobierno. Se debe entender que al igual que en la medicina, dentro de las ciencias sociales es preciso conocer, en primer lugar, los síntomas principales que llevan a que los ayuntamientos sigan sin poder promover su desarrollo a pesar de las grandes medidas e impulsos que se han llevado a cabo.

Esto permitirá, por consiguiente que se planteen opciones de solución acordes con cada contexto municipal. De aquí que el coeficiente de profesionalización aporte información relevante, como el instrumento propuesto para hacer un análisis metodológico, para identificar las debilidades y los aciertos más representativos para cada uno de los municipios en su contexto particular.

REFERENCIAS

- Acosta, O. (2006) *Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México*. Serie Documentos de trabajo. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Aggio, C., Centrágolo, O., & Goldschmit, A. (2001) *Reforma del Estado y servicio civil. Elementos de la experiencia europea para pensar en el caso latinoamericano*. Publicado en *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Alicia Barcena y Osvaldo Kacef (comp). Santiago: CEPAL. Pp. 239-261.
- Aguilar Villanueva, L. F. (coord). (2003) *Profesionalización del servidor público en México: hacia la innovación y la democracia*. México: Universidad Iberoamericana.
- Aguilar Villanueva, L. F (Ed.) (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007) *La hechura de las Políticas*, México: Porrúa.
- Alcántara Saéz, M. (2013) De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio del gasto público. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 41, enero-junio, 2013.pp. 19-44.
- Anguiano, F. & E. L. (1999) *Los funcionarios municipales como agentes del cambio institucional. Análisis de cuatro municipios urbanos*. (Tesina de Maestría) Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Araya Moreno, E. (2011) *Reforma del Estado y servicio civil en Chile*. Publicado en *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Alicia Barcena y Osvaldo Kacef (comp.) Santiago: CEPAL. Pp. 291-315.
- Arellano Gault, D. (1995) *Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado de arte. Gestión y Política Pública*, vol IV., núm. 1, primer semestre 1995. CIDE, Ciudad de México, México.
- Arellano Gault, D. (2010) El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales, en Merino, M y Cejudo G. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. México: FCE.
- Argyriades, D. (2012) El servicio público en encrucijada. El significado y la importancia de la profesionalización en el servicio público. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 19, número 58. Enero abril 2012, pp. 97-110.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (1999) *Eficiencia, Eficacia, Efectividad. ¿Qué queremos decir?*. Washington DC.

- Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) (1999) *Eficiencia, Eficacia, Efectividad. ¿Qué queremos decir?*. Washington DC.: Mokate K., pp.1-37.
- Barry, B. (1970) *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. 8ª ed. Argentina: Amorrortu Editores.
- Barzelay, M. & Babak J. A. (1998) *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2003) *La Nueva Gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Begley, C. M. (1996) "Triangulation of communication skills in qualitative research instruments". *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 24, N° 4, pp. 688-693.
- Behn, R. (2007) *Policy Analysis and Policy Politics, Policy Sciences*, 1986, Graciela Bellón (trad.), en Aguilar, Luis, *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Benhardt, J. (2007) *The new public service*. United States: M.E. Sharped.
- Bonifacio, J. A. (2001). "Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada". Buenos Aires, Argentina. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cabrero, E., Orihuela, I. & Ziccardi, A. (2003) *Ciudades competitivas - ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*. México: Documentos de trabajo del CIDE.
- Cabrero, E. (2004) *Del Administrador al Gerente Público, Instituto Nacional de Administración Pública*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Casar, M. A. (2010) *Sistema político mexicano*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México: Oxford.
- Castro, A. y Lupano, M. (2003) Teorías implícitas del liderazgo y la calidad de la relación entre líder y seguidor. *Boletín de Psicología*, pp.108-114.
- Cedillo, D. R. (2014). El perfil profesional y académico de los presidentes municipales del Estado de México, 2009-2012. *Espacios Públicos*, Vol. 17, número 40, mayo-agosto, pp. 119-143- Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007), *Organization Theory and the public sector*. Routledge, Cap. 2 y 3.

- Comité Consultivo del IAPEM (2015) "Política para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales". Francisco Mijares Vázquez, Marco Antonio Garay Martínez, Ricardo Flores Martínez, Enrique Olguín Endaño. Toluca, Estado de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL, 2010.
- Del Águila, R. (ed.) (1993) *Manual de ciencia política*. Colección Estructuras y Procesos. Madrid: Trotta.
- Diario Oficial de la Federación, Reforma al artículo 115 Constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999.
- Diario Oficial de la Federación, Reforma al artículo 115 Constitucional publicada el 14 de agosto de 2001.
- Diario Oficial de la Federación, Reforma al artículo 115 Constitucional publicada el 18 de junio de 2008.
- Diario Oficial de la Federación, Reforma al artículo 115 Constitucional publicada el 24 de agosto de 2009.
- Diario Oficial de la Federación, Reforma al artículo 115 Constitucional publicada el 10 de febrero de 2014.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007) *The New Public Service: Serving, Not Steering, Expanded*. Editorial Armonk, NY, Estados Unidos.
- Espejel, J. (2016) La moralidad y vocación del político en la filosofía política de Immanuel Kant. *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM)*, núm. 93 enero-abril, México. pp. 45-63.
- Fontenelle, P. & De Oliveira, J. C. (2011) *Reforma del Estado y funcionarios civiles: el caso de brasil*. Publicado en *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Alicia Barcena y Osvaldo Kacef (comp.) Santiago: CEPAL. pp. 263-289.
- García del C. R. (2006) *La profesionalización en México. El caso de los gobiernos locales*. Serie Documentos de trabajo. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Garson, D. (2007) *From Policy Science to Policy Analysis, Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. ed. William N, Dunn, Jai Press, 1986. Jonathan Molinet (trad.) en Aguilar, L., *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.

- Graham, A. (2007) Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis. *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, Margarita Bojalil (trad.) en Aguilar, Luis, *La hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- Guajardo, M. (2011) *Incentivos de los actores políticos para la implementación de un servicio profesional de carrera en los municipios mexicanos. Estudio de caso sobre Tlalnepantla, Estado de México y Puebla de Zaragoza Puebla*. (Tesina de Maestría) Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ciudad de México.
- Guerrero, O. (1998) *El Management Público: una torre de Babel*. *Convergencia*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 17.
- Habermas, J. (2009) *Ciencias y técnica como ideología*. *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.
- Iacoviello, M., Rodríguez, A. y de la Cruz, I. (2006) Capítulo 12. México. En: K. Echebarría, ed., *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, 1st ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp.319-356.
- Lasswell, H. y Lerner, D. (1951) *The policy sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press, Palo Alto, Ca.
- Lasswell, H. (2007) *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, in *Policy Sciences*, 1971, María del Carmen Roque (trad.), en Aguilar, L. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lugo, B. & Cruz, I. (2008) "El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalguenses: una relación ambigua", Conferencia dictada durante el *Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social*, Pachuca, México, 4 y 5 de diciembre de 2008.
- Martín, J. A. (1997) *Changing accountability relations: politics, consumers and the market*. Paris: OCDE. Public Management Service.
- Martínez Puón, R. (2003) *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Puón, R. (2008) Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública. Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Volumen VI, número 9. Segundo semestre 2008, pp. 127-143.
- March, J. (1994) *A premier on decision making*. NY: Free press.
- Meneses G., M. (2007) *La profesionalización del servicio exterior Mexicano en el primer gobierno federal después de la alternancia (2000-2006)*. (Tesis de licenciatura) Departamento de Relaciones internacionales y Ciencias Políticas, Universidad de las Américas – Puebla.

- Merino, M. (2006) *La profesionalización municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Serie Documentos de trabajo. Número 182 México, 2006.
- Moctezuma, E. & Roemer, A. (1999) *Por un gobierno con resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Modernización de la función pública local a partir de la profesionalización de los servidores públicos, Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera, México, 2006.
- Monteverde, R. (2012) Gestión urbana y construcción de capacidades locales. En: J. Gutiérrez, ed., *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales : una visión Iberoamericana*, 1ra ed. México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp.225-269.
- Morales y Gómez, J. M. (2009) *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. Toluca: Cámara de Diputados LX Legislatura, UAEM, IAPM, Miguel Ángel Porrúa.
- Morales y Gómez, J. M. (2006) Límites y perspectiva de la profesionalización de los servidores público municipales del Estado de México. *Revista Espacios Públicos*. Volumen 9, número 17. Febrero de 2006, pp. 220-238.
- Myers, A. & Sousa, R. (2012) *Análisis del servicio profesional de carrera en México. Modelos en Latinoamérica, ventajas y desventajas: factores que bloquean el desarrollo del SPC*. (Tesis de Maestría) España, Posgrado de Estado de Derecho y Buen Gobierno, Universidad de Salamanca.
- Natera Peral, A. (2001). *El liderazgo en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticas y Constitucionales.
- OCDE (1997) *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Serie Administración General.
- Olivos Campos, J. R. (2003) "La profesionalización en los gobiernos municipales en México" Conferencia dictada durante el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28 al 31 de octubre de 2013.
- Olivos Campos, J. R. (2007) "El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectiva" en Isaac, D., Miguel L. y Libardo R. (coord.), *Estudios sobre la responsabilidad del estado en Argentina, Colombia y México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ormond, D. y Loffler, E. (1999) Nueva Gerencia Pública. ¿Qué tomar y qué dejar?. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 13, Caracas. pp.1-20.

- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Pardo, M. (1995) El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*. Vol. 4, no. 2. Segundo Semestre, pp. 277-302.
- Perspectivas de la profesionalización del servicio público, INAP-Red Nacional de Institutos Estatales – Estado de México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2013.
- Roa Suarez, H. (2003) El liderazgo político semblanzas. *Revista Universitas*, núm. 106, diciembre, pp. 405-453. Pontificia Universidad Javeriana, Bogota, Colombia.
- Rodríguez, J. (2016) Los conceptos de ética para servidores públicos en Oscar Diego Bautista. (Acercas de sus cuadernos 18, 19 y 20. *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.* (IAPEM), núm. 93 enero-abril, México. pp. 83-96.
- Rodríguez Valladares, N. A. (coord.) (2011) *Propuestas para la implementación del sistema de profesionalización en las administraciones municipales de Michoacán, México*. México: Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Rojo, P. (2006). *¿Hacia un modelo de profesionalización del servicio público municipal?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Serie Documentos de trabajo.
- Rowland, A. M. (2001) Population as a determinant of variation in local outcomes under decentralization: Illustrations from small municipalities in Bolivia and Mexico. *World Development* 29 (8): 1373-1389.
- Ruiz, H. (2010) *La profesionalización de la burocracia local en México. Una asignatura pendiente*. (Tesis de doctorado) España, Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Ruiz A., L. (2011) Propuesta de profesionalización para los municipios mexiquenses en *Cuaderno Ejecutivo. Conceptos Público- Administrativos*. Número 3, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Salcedo, R. (comp.) (2011) Evaluación de políticas públicas. México: Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores.
- Salazar Ugarte, P. (2006) *La democracia constitucional, una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Sánchez González, J. J. (2001) *Gestión Pública y Governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Schelling, T. (1959) *The Strategy of Conflict*, Foreign Affairs, 1959, citado en Weber, Max, *Essays in Sociology*, The international library of sociology, first published in 1948.
- Serna de la Garza, J. M. (2008) *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis Jurídico*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 419. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sobrino, J. (2000) Zonas metropolitanas de México 2000: Conformación territorial y movilidad de la población ocupada. *Estudios demográficos y urbanos*, Volumen 18, Número 3.
- Spencer, H. (1977) *El individuo contra el Estado*. Madrid: Juncar.
- Stillman, R. J. (2009) *Public Administration, Concepts and Cases*. 9th edition. Boston: Wadsworth Publishing.
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, The University of Chicago Press: www.jstor.org.
- Toto, M. (2013) El municipio y la modernización administrativa. *Revista de los Investigadores del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad*. Año 4, número 7. Enero-junio 2003.
- Vargas Castro, J. A. (2006) *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*. Toluca: Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Nuevo Pensamiento.
- Varios autores (2006) Carta mexicana de profesionalización y servicio profesional de carrera en gobiernos locales. Modernización de la función pública local a través de los servidores públicos. Acuerdo dictado durante el *Foro Nacional Permanente de Profesionalización y servicio Profesional de Carrera*, México, D.F., 17 de noviembre de 2006.
- Weber, M. (2005). *Bureaucracy*. In *Public administration: concepts and cases*. 8th ed. pp. 50-62.
- Weber, M. (1944) *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Woodrow, W. (2005) *The Study of Administration*. In *Public Administration: concepts and cases*. 8th ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Yehezkel, D. (2007) *Prolegomena to Policy Sciences, Policy sciences*, 1970, Jonathan Molinet (trad.), en Aguilar, L. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.

REFERENCIAS MESOGRÁFICAS

Administración Pública y Gestión del Desarrollo. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (s.a) Recuperado de

<https://publicadministration.un.org/es/>

Arias Alpízar, L. M. (2009) Interdisciplinariedad y triangulación en ciencias sociales. *Diálogos Revista Electrónica de Historia* [en línea] 10 (Febrero-Agosto): [Fecha de consulta: 25 de junio de 2016] Recuperado de

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43913137005>> ISSN

Auditoría Superior de la Federación, ASF. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM). Consultado el 28 de abril de 2015. Recuperado de

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_DDIM.htm#palabra=-

Barcnas, C. M. & Monroy, R., (2002) *Origen y funcionamiento del Ramo 33.* México, 2002. Recuperado de

http://www.elocal.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf

Cabrero, E. (1991). *Del administrador al gerente público.* Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Nacional de Administración Pública. Segunda edición. México, 1997. Recuperado de

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ServicioPblicoYAdministracinPblica/documentos/Del%20Administrador%20al%20Gerente%20Publico%20-%20INAP%201997.pdf>

Capítulo II Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal (s.a) Recuperado de

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/capitulo2.pdf

Casar, M. A. & Maldonado, C. (2008) *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política.* Colección de documentos de trabajo del CIDE. Número 207. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2008. [En línea], Recuperado de

<http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, (1824), Título II, Sección única, “De la Forma de Gobierno de la Nación [SIC] de sus partes integrantes y división de su poder supremo[SIC]” [En línea]. Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución Política de la República Mexicana, (1857), Título II, Sección I, “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno” [En línea]. Recuperado de

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Cazares, A. (2005) La profesionalización del servidor público a través del servicio civil de carrera: un asunto pendiente en México. *Revista Sincronía* [En Línea] Año 10, número 37. Diciembre 2005-Marzo 2006. Universidad de Guadalajara, Recuperado de

<http://sincronia.cucsh.udg.mx/winter05.htm>

Dussauge Laguna, M. I. (2005) *Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México*. Recuperado de

<http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>

Guerrero Orozco, O. (s.a) *El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica*. Recuperado de

<http://www.omarguerrero.org/articulos/SerProfCarrera.pdf>

Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de

www.undp.org.mx/desarrollohumano

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, Infoem. Sitio web de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), apartado de los municipios del Estado de México. Recuperado los días 23, 24 27 y 28 de abril de 2015 de

<http://www.ipomex.org.mx/portal.html#>

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/legistel/>

Lupano Perugini, M. L. & Catro Solano, A. Estudios sobre el liderazgo. Teorías y evaluación (s.a) Recuperado de

<http://www.palermo.edu/cienciassociales/publicaciones/pdf/Psico6/6Psico%2008.pdf>

Mascott Sánchez, M. (s.a) *Sistemas de Servicio Civil: una comparación Internacional*. Recuperado de

<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21871/108422/file/POP002%20Sistemas%20de%20servicio%20civil%20%20comparacion%20internaciona.pdf>.

Moreno, C. (2009) Democracia y fortalecimiento municipal: los retos para México. *Revista Electrónica del Departamento del Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de ITESO* [En Línea] Número 22, primer semestre de 2009, Universidad Jesuita de Guadalajara. Recuperado de

en:<http://www.debate.iteso.mx/numero%2022/Carlos%20Moreno%20Jaimenes/Carlos%20Moreno%20Jaimenes.pdf>

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Fortalecimiento de la administración pública en función de los objetivos de desarrollo del Milenio: un informe basado en la creación de asociaciones*. (2004) Recuperado de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014899.pdf>

Ormond, D. & E. Löffler. (1999) Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? Recuperado de

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar-1>

Quiroga Leos, G. (s.a) *El servicio Civil de Carrera*. Recuperado de

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (s.a) Recuperado de

http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/difusion_disposiciones_juridicas/pr_lspc.html

Rozenstein m., M (s.a) Productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública. Recuperado de

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/59/pr/pr5.pdf>

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

INTRODUCCIÓN

Figura 1 Mapa de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.....	12
---	----

CAPÍTULO 1

Cuadro 1.1. Avance Implementación SPC.....	28
Cuadro 1.2. Evolución del Servicio Público en Reino Unido.....	52
Cuadro 1.3. Evolución Nacional del Servicio Civil en Reino Unido.....	53
Cuadro. 1.4. Secuencia de las Reformas Administrativas.....	56
Cuadro 1.5. Atravesando la Burocracia.....	83
Cuadro. 1.6. Ahorros por Costos de Contratación.....	98

CAPÍTULO 2

Figura. 2.1. Modelo Base de la MML.....	117
Cuadro 2.1. Población ZMVT.....	120
Figura 2.2. Población ZMVT.....	120
Cuadro 2.2. Distribución de la población económicamente activa.....	139
Figura 2.3. Organigrama Municipal de Almoloya de Juárez.....	142
Cuadro 2.3. Numeralia Educativa de San Mateo Atenco.....	144
Cuadro 2.4. Alternancia Política.....	147
Figura 2.4. Estructura orgánica municipal de San Mateo Atenco.....	148
Cuadro 2.5. Oficinas por Núcleo de Desarrollo.....	163

Cuadro 2.6. Temas y Subtemas por Núcleo de Desarrollo.....	164
Figura 2.5. E.O.A. en M. Semiurbanos de Menos de 200 mil hab.....	182
Figura 2.6. Estructura Orgánica Administrativa en M. Metropolitanos.....	184
Figura 2.7. Conjuntos Mutuamente Excluyentes.....	186
Figura 2.8. Criterios que cumple el Índice del Nivel Académico.....	188
Figura 2.9. Escala de Valores del Índice de Experiencia Relevante.....	193

CAPÍTULO 3

Cuadro 3.1. Subsistemas de la Burocracia Local.....	199
Cuadro 3.2. Encuestas Aplicadas por Subsistema y Municipio.....	202
Figura 3.1. Tamaño de los Subsistemas en Almoloya de Juárez.....	204
Cuadro 3.3. Estadísticos de la Edad.....	205
Cuadro 3.4. Estadísticos de la Edad.....	205
Figura 3.2. Diagrama de Caja y Brazos de la Distribución por Edad.....	205
Cuadro 3.5. Lugar de Origen de los Funcionarios.....	206
Figura 3.3. Diagrama de Distribución por Nivel Educativo.....	207
Figura 3.4. Proporción de Funcionarios según Universidad de Origen.....	208
Cuadro 3.6. Capacitación por Tipo.....	209
Cuadro 3.7. Experiencia Laboral.....	210
Figura 3.5. Diagrama de Distribución Según Experiencia.....	211
Cuadro 3.8. Expectativas Laborales.....	211

Figura 3.6. Diagrama de Distribución Según Nivel de Ingreso.....	213
Cuadro 3.9. Vocación de Servicio Público.....	215
Figura 3.7. Distribución de Edad.....	217
Cuadro 3.10. Lugar de Origen de los Funcionarios.....	220
Figura 3.8. Grado Educativo de los Funcionarios.....	219
Cuadro 3.11. Grado de Experiencia en el Sector Público.....	220
Figura. 3.9. Experiencia Medida en Años en el Municipio.....	220
Figura. 3.10. Experiencia Medida en Años en el Sector Público.....	221
Cuadro 3.12. Expectativa Laboral.....	222
Figura 3.11. Percepción Salarial.....	224
Cuadro 3.13. Vocación de Servicio.....	225
Figura 3.12. Años de Experiencia en el Municipio por Rango Laboral.....	226
Figura 3.13. Grado de Educación Formal por Estrato de Cargo.....	227
Figura. 3.14. Aptitudes Adicionales por Estrato de Cargo.....	228
Cuadro 3.14. Grado de Experiencia por Estrato de Cargo.....	229
Figura 3.15. Satisfacción Salarial por Estrato de Cargo.....	230
Figura 3.16. Expectativa de Permanencia en M. por Estrato de Cargo.....	230
Cuadro 3.15. Distribución del Personal por Área.....	232
Cuadro 3.16. Descriptivos Generales de Toluca.....	233
Cuadro 3.17. Distribución del Personal por Estrato de Cargo.....	234

Figura 3.17. Grado Educativo de los Funcionarios.....	235
Figura 3.18. Áreas de Formación de los Funcionarios.....	236
Figura 3.19. Grado de Capacitación Diferenciada.....	237
Cuadro 3.18. Grado de Experiencia.....	238
Figura 3.20. Distribución de la Experiencia en Años en Municipio.....	238
Figura 3.21. Distribución de la Experiencia en Años en Sector Público.....	239
Cuadro 3.19. Expectativa Laboral.....	240
Cuadro 3.20. Vocación de Servicio.....	241
Figura 3.22. Actividades Extraoficiales de lo Funcionarios.....	242
Figura 3.23. Percepción Salarial.....	242
Cuadro 3.21. Eficacia Almoloya de Juárez.....	247
Cuadro 3.22. Eficacia San Mateo Atenco.....	251
Cuadro 2.23. Eficacia Toluca.....	255
Cuadro 3.24. Indicadores Generales de Eficacia Administrativa.....	259
Cuadro 3.25. Comparativo Eficacia Toluca-San Mateo Atenco.....	260

CAPÍTULO 4

Cuado 4.1 Ingresos Propios por Municipio 2010-2015.....	303
Figura 4.1. Evolución de los Ingresos Propios por Municipio 2010-2015.....	304
Cuadro 4.2. Ingresos Propios Per Cápita por Municipio 2010-2015.....	305
Figura 4.2. Histórico de Ingresos Propios de Almoloya de Juárez.....	306

Figura 4.3. Histórico de Ingresos Propios de San Mateo Atenco.....	306
Figura 4.4. Histórico de Ingresos Propios de Toluca.....	307
Cuadro 4.3. Regresión Lineal Múltiple.....	308
Cuadro 4.4. Núcleos de Desarrollo.....	310
Cuadro 4.5. Regresión Lineal Múltiple para Subconjunto Alto.....	313
Cuadro 4.6. Regresión Lineal Múltiple para Subconjunto Alto.....	314

ANEXOS

ANEXO 1. ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

Buenas tardes señor Presidente Municipal, Mtro. Braulio Antonio Álvarez Jasso.

El objetivo principal de la presente entrevista es tener una aproximación sobre las acciones que se están llevando a cabo en torno a la profesionalización de los servidores públicos municipales; esto a partir de la visión y perspectiva de quienes son los principales tomadores de decisiones en la Administración Pública del Municipio de Toluca.

Agradezco su colaboración para esta investigación doctoral, dándole la certeza de que el material derivado de la misma será utilizado con fines meramente académicos, y con total y absoluta responsabilidad y confidencialidad.

Desde mi particular punto de vista, dirigir un municipio requiere de la suma y convergencia de tres factores esenciales: 1) ser un político perspicaz, 2) ser un administrador eficaz y eficiente, y 3) tener un agudo sentido de conciencia social.

- ¿Qué podría comentarme al respecto?
- ¿Cuáles son otros elementos igualmente necesarios?
- ¿Hasta dónde considera usted que impacta su trayectoria académica en el funcionamiento de la administración?
- ¿Pudiera contarme brevemente acerca de su trayectoria académica?

Considero también que la experiencia profesional que una persona va adquiriendo a lo largo de los años es invaluable para el desempeño exitoso de sus funciones.

- ¿Pudiera contarme un poco acerca de su desarrollo profesional hasta asumir el cargo que hoy representa?

La alta competencia global lleva a que cada día sea más necesaria una formación especializada en el desempeño de las funciones públicas.

- ¿En qué áreas y bajo qué circunstancias considera usted que los servidores públicos de mediano y alta responsabilidad deban especializarse para desempeñar su función.

Cientos de funcionarios públicos están bajo su mando y son responsables de ofrecer servicios y atención de calidad a la ciudadanía toluquense, bajo esta realidad:

- ¿Usted decidió quiénes integrarían su equipo de trabajo?

- ¿Cuáles han sido los parámetros para decidir quiénes deben trabajar en la administración que usted preside?
- ¿Qué cualidades considera usted más valiosas en la selección de quiénes deben ser los miembros de su administración?
- ¿Existe en su municipio algún procedimiento formal u oficina encargada de la selección, evaluación y promoción de los funcionarios públicos? ¿Cómo funciona?
- ¿Qué acciones se han llevado a cabo en su municipio en busca de la profesionalización continua de los servidores públicos?

La realidad ha sido poco exitosa en gran parte de las administraciones públicas locales; como ejemplo existen datos sobre la alta rotación de servidores públicos de mediano y alto nivel de hasta un 95%. Este hecho propicia una serie de problemas administrativos que se ven reflejados en la ausencia de resultados sociales. Desde su experiencia:

- ¿Qué otros factores considera son obstáculos para el exitoso desempeño administrativo local?
- ¿La falta de sueldos competitivos hasta dónde afecta en la selección del perfil de los funcionarios públicos?
- ¿Hasta dónde los candados jurídicos permitirían instaurar un sistema de formación profesional sobre la lógica de un servicio de civil de carrera?
- ¿Ayudaría un servicio profesional de carrera local a resolver la falta de oportunidades de crecimiento de los municipios?
- ¿Qué otros aspectos considera usted que se deben mejorar en el tema de los recursos humanos?

Ya para finalizar, me gustaría pudiera platicarme sobre dos temas que muchas veces son motivo de debate cuando se habla sobre el servicio público municipal.

El primero de ellos es referente al sistema de botín político que sigue vigente en un alto porcentaje de municipios en el país, donde los tomadores de decisiones prefieren tener el control político con la contratación de funcionarios públicos leales por encima de un sistema de selección meritocrático.

- ¿Cuál es su opinión al respecto?

El otro tema sensible es la contratación de personal que no es originario del municipio.

- ¿Hasta dónde se justifica el hecho de que se contrate personal foráneo por encima de los servidores públicos oriundos del municipio, quienes argumentan conocen la identidad y problemas propios de su región?

ANEXO II. CUESTIONARIO A SERVIDORES PÚBLICOS

CUESTIONARIO PARA SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE SAN MATEO ATENCO, ALMOLOYA DE JUÁREZ Y TOLUCA

Fecha de la entrevista: Mes: /__/__/ Día: /__/__/ FOLIO: /__/__/__/

Nombre del encuestador: _____

Buenas tardes, estamos realizando una encuesta a servidores públicos de municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca para una investigación del Doctorado en Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Los datos que aquí se obtengan estarán reservados para fines meramente académicos y de investigación, por lo que se garantiza confidencialidad sobre la información proporcionada. La encuesta dura entre 8 y 10 minutos. ¿Me permite hacerle unas preguntas por favor?

A.A.- Municipio (**LA CONTESTA EL ENCUESTADOR**)

- (1) San Mateo Atento /__/
- (2) Almoloya de Juárez
- (3) Toluca

A.- Sexo del entrevistado (**LA CONTESTA EL ENCUESTADOR**)

- (1) Mujer /__/
- (2) Hombre

B- Me podría decir su nombre por favor: _____

C.- ¿Cuántos años cumplidos tiene usted ? /__/

D.- ¿Es usted originario del municipio o tiene al menos tres años de residencia?

- (1) SÍ
- (2) NO

D.1. ¿Me puede decir de qué municipio es originario? _____ /__/

E.- ¿De las siguientes opciones me podría decir el rubro en donde se desempeña?

- (1) Miembro del H. Ayuntamiento /__/
- (2) Secretario, Tesorero, Contralor
- (3) Director General o de Área
- (4) Subdirector o Coordinador
- (5) Jefe de Departamento o Jefe de Programa
- (6) Auxiliar Administrativo
- (7) Otro. (98-NS/ 99-NC)

E.1.- ¿Me puede ayudar a especificar cuál es su cargo?

F.- ¿Es usted parte del personal sindicalizado ? (98-NS/ 99-NC)

- (1) SÍ /___/
(2) NO

G.- ¿Cuál es su último grado de estudios? (98-NS/ 99-NC)

- (1) Sin Instrucción /___/
(2) Primaria incompleta
(3) Primaria completa
(4) Secundaria incompleta
(5) Secundaria completa
(6) Prepa incompleta
(7) Prepa completa
(8) Técnica incompleta
(9) Técnica completa
(10) Superior incompleta
(11) Superior completa
(12) Posgrado
(13) Doctorado

G.1.- (Si respondió opción (10,11, 12 o 13). ¿Me puede ayudar a especificar Grado, Carrera y Universidad o Institución?: _____

G.2.- Ha cursado algún diplomado? (98-NS/ 99-NC)

- (1) SÍ /___/
(2) NO

G.3.- (En caso de Sí) ¿En qué Área cursó su diplomado? (98-NS/ 99-NC)

- (1) Ciencias Sociales, Derecho /___/
(2) Recursos Humanos, Capacitación Laboral
(3) Finanzas, Contabilidad, Administración
(4) Artes, Lenguas
(5) Otros

H.- ¿Habla algún idioma además del español? (98-NS/ 99-NC)

- (1) NO /___/
(2) Sí, ¿Qué idioma(s) habla? _____

H.1.- (En caso de Sí) ¿Qué idioma (s) o lengua (s) habla?(98-NS/ 99-NC)

- (1) Inglés /___/
(2) Francés
(3) Ruso
(4) Chino
(5) Árabe
(6) Portugués

- (7) Italiano
- (8) Lengua indígena

I.- ¿Sabe usted usar la computadora? (98-NS/ 99-NC)

- (1) SÍ /___/
- (2) NO,

I.1.- **(En caso de SÍ)** ¿Maneja algún tipo de *software* especializado para desempeñar sus funciones laborales? (98-NS/ 99-NC)

- (1) SÍ /___/
- (2) NO,

J.- De las siguientes frases, me puede decir: ¿Con cuál se identifica usted?:

- (1) Este es mi primer empleo en la vida. /___/
 - (2) Ya había trabajado antes en la iniciativa privada o con negocio propio; pero es la primera vez que trabajo en gobierno.
 - (3) Había trabajado en gobierno, pero en un cargo menor al que tengo ahora.
 - (4) Llevo muchos años trabajando en el mismo cargo que ocupo actualmente
 - (5) Llevo muchos años trabajando en gobierno, inclusive en cargos de mayor relevancia al que ahora ocupo.
- (98-NS/ 99-NC)

K.- ¿Cuántos años lleva trabajando en Gobierno Municipal aunque no necesariamente sea en el mismo municipio? /___/

K.1.- Me puede ayudar a Especificar el cargo(s) y responsabilidades anteriores más relevantes: _____

K.2.- ¿Ha trabajado o trabaja simultáneamente en alguno de los siguientes rubros?

- (0) Ninguno. /___/
 - (1) Negocio propio.
 - (2) Academia: como profesor o investigador.
 - (3) Ámbito Artístico: cantante, pintor, toca algún instrumento, baila.
 - (4) Ámbito de recreación y deporte (manualidades, artísticas, etc.).
- (98-NS/ 99-NC)

K.3.- ¿Tiene experiencia de trabajo previo en Gobierno Estatal o Federal?

- (1) SÍ /___/
- (2) NO (98-NS/ 99-NC)

K.4.- **(En caso de SÍ)** ¿En general cuántos años lleva en el sector público? /___/

I.- De las siguientes frases que le voy a leer, ¿Con cuál se identifica usted? /___/

- (1) Mi interés es conservar mi empleo y mi sueldo
- (2) Me gustaría seguir creciendo en la estructura administrativa municipal.

(3) Mi interés es ser algún día parte de el H. Ayuntamiento (P.M., Reg. S.).

(4) Me gustaría trabajar en gobierno estatal o federal.

(5) Preferiría trabajar fuera del ámbito de gobierno (98-NS/ 99-NC)

M-Q.- De las siguientes preguntas que le voy a realizar le pediría me pueda responder únicamente dentro de las opciones (1) SÍ o (2) NO, (98-NS/ 99-NC).

M.- ¿Ha recibido algún tipo de capacitación? /___/

(EN CASO DE CONTESTAR NO, PASE A LA SIGUIENTE PREGUNTA R

N.- ¿Recibió capacitación inicial para el cargo que desempeña? /___/

O.- ¿Ha recibido capacitación continua los años que ha estado en el cargo? /___/

P.- ¿Ha recibido capacitación especializada para desempeñar función particular? /___/

Q.- ¿Ha aprobado todas las evaluaciones correspondientes a cada etapa? /___/

R.- ¿Pertenece usted a algún partido político? (98-NS/ 99-NC).

(1) SÍ /___/

(2) NO,

R.1. ¿Con qué partido simpatiza? (98-NS/ 99-NC).

(1) PAN /___/

(2) PRI

(3) PRD

(4) PT

(5) PVEM

(6) Nueva Alianza

(7) Movimiento Ciudadano

(8) MORENA

(9) Partido Humanista

(10) Encuentro Social

(11) Otro

S.- ¿Ha trabajado en alguna campaña política? (98-NS/ 99-NC).

(1) SÍ /___/

(2) NO

T.- ¿Ha tenido algún puesto de elección popular o responsabilidad partidista?

(1) SÍ /___/

(2) NO (98-NS/ 99-NC).

T.1.- **(En caso de SÍ)** ¿Qué tipo de responsabilidad? (98-NS/ 99-NC)

(1) Diputado Federal /___/

(2) Diputado Local

(3) Presidente Municipal

(4) Miembro del Cabildo

(5) Presidente de Partido Político

(6) Representante de alguna cartera en algún partido político

(7) Otro

U.- ¿Participa en alguna organización no gubernamental o asociación civil?

- (1) SÍ /___/
(2) NO, (98-NS/ 99-NC).

V.- ¿Considera usted que su salario es suficientemente competitivo de acuerdo con la función que realiza dentro de su oficina o espacio de trabajo? (98-NS/ 99-NC).

- (1) SÍ /___/
(2) NO

W.- ¿Piensa o considera usted que seguirá trabajando en el municipio durante la siguiente administración? (98-NS/ 99-NC).

- (1) SÍ /___/
(2) NO

W.1- **(Si respondió que SÍ)** ¿Cree que será en el mismo cargo que tiene actualmente?

- (1) SÍ /___/
(2) NO, (98-NS/ 99-NC).

X.- ¿De las siguientes frases que le voy a mencionar a continuación, ¿con cuál se identifica usted? (98-NS/ 99-NC). /___/

- (1) Siempre estuve seguro de querer trabajar en el gobierno municipal.
(2) Entré a la administración pública porque era gestor comunitario o participé en alguna campaña política y luego me invitaron a trabajar al gobierno municipal.
(3) Circunstancialmente terminé trabajando en el gobierno municipal.
(4) Estaba desempleado y encontré trabajo en el gobierno municipal.

Y.- ¿Dentro de su familia, alguien más se dedica a la administración pública o a la política? (98-NS/ 99-NC).

- (1) SÍ /___/
(2) NO

Z- ¿Previamente cuántas personas han ocupado la misma función o el mismo puesto que usted tiene, durante esta administración? (98-NS/ 99-NC). /___/

AB.- ¿De las siguientes opciones. ¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales? (98-NS/ 99-NC). /___/

- (1) De 3,000 a 5,000
(2) De 5,001 a 10,000
(3) De 10,001 a 20,000
(4) Más de 20,001

ANEXO III. CODIFICACIÓN DE LA ENCUESTA

CODIFICACIÓN BASE DE DATOS

A) FOLIO: SAN MATEO ATENCO DEL 1 AL 158 / ALMOLYA DE JUÁREZ DEL 1 AL 240 / TOLUCA DEL 1 AL 405

B) ÁREA LABORAL: REGIDURÍAS, CONTRALORÍA, ADMINISTRACIÓN, DIF (DIFERENTES PARA CADA MUNICIPIO).

C) MUNICIPIO ENCUESTADO: (1) SAN MATEO ATENCO, (2) ALMOLOYA DE JUÁREZ, (3) TOLUCA.

D) SEXO DEL ENCUESTADO: (1) HOMBRE, (2) MUJER

E) NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO: NOMBRE COMPLETO, (0) NO CONTESTÓ

F) EDAD DEL ENCUESTADO: NÚMERO DE AÑOS

G) RANGO DE EDADES: (1) DE 18 A 30 AÑOS, (2) DE 31 A 40 AÑOS, (3) DE 41 A 50 AÑOS, (4) DE 51 A 60 AÑOS, (5) MÁS DE 60 AÑOS DE EDAD

H) SI ES ORIGINARIO DEL MUNICIPIO: (1) SÍ, (2) NO

I) NOMBRE DEL MUNICIPIO DE ORIGEN: AJ, T, SA, NOMBRE COMPLETO DEL MUNICIPIO DE ORIGEN O ESTADO DE LA REPÚBLICA

J) ESTRATO DEL CARGO: (1) MIEMBRO DEL CABILDO Y DIF; (2) SECRETARIO, TESORERO CONTRALOR; (3) DIRECTOR GENERAL, DIRECTOR DE ÁREA, DIRECTOR DE ÓRGANO ADMINISTRATIVO, TITULAR DE UNIDAD; (4) SUBDIRECTOR, COORDINADOR, OFICIAL; (5) JEFE DE DEPARTAMENTO, JEFE DE PROGRAMA, JEFE DE SECTOR O UNIDAD; (6) AUXILIAR ADMINISTRATIVO, PERSONAL SECRETARIAL.

K) NOMBRE DEL CARGO: NOMBRE COMPLETO DEL CARGO, (0) NO CONTESTÓ

L) SI ES SINDICALIZADO: (1) SÍ, (2) NO

M) GRADO DE EDUCACIÓN FORMAL: (1) SIN INSTRUCCIÓN, (2) PRIMARIA INCOMPLETA, (3) PRIMARIA COMPLETA, (4) SECUNDARIA INCOMPLETA, (5) SECUNDARIA COMPLETA, (6) PREPARATORIA INCOMPLETA, (7) PREPARATORIA COMPLETA, (8) CARRERA TÉCNICA INCOMPLETA, (9) CARRERA TÉCNICA COMPLETA, (10) CARRERA SUPERIOR INCOMPLETA, (11) CARRERA SUPERIOR COMPLETA, (12) POSGRADO, (13) DOCTORADO

N) CARRERA QUE ESTUDIÓ: DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS, INGENIERIA EN SISTEMAS...

O) UNIVERSIDAD DONDE ESTUDIÓ: UAEMEX, TEC DE MONTERREY, UVM, UNAM...

P) SI HA CURSADO DIPLOMADOS: (1) SÍ, (2) NO

Q) (SÓLO SI RESPONDIÓ SÍ) ÁREA DEL DIPLOMADO: (1) SÍ, (2) NO

R) SI HABLA ALGÚN IDIOMA: (1) SÍ, (2) NO

S) (SÓLO SI RESPONDIÓ SÍ) IDIOMA QUE HABLA: (1) SÍ, (2) NO

T) SI USA LA COMPUTADORA: (1) SÍ, (2) NO

U) (SÓLO SI RESPONDIÓ SÍ) USA SOFTWARE ESPE.: (1) SÍ, (2) NO

V) GRADO DE EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: (1) SIN NINGÚN TIPO DE EXPERIENCIA PREVIA DE TRABAJO, (2) CON EXPERIENCIA PREVIA EN LA INICIATIVA PRIVADA, PERO ES LA PRIMERA VEZ EN GOBIERNO, (3) CON EXPERIENCIA EN GOBIERNO, PERO EN CARGOS MENORES, (4) LLEVA OCUPANDO EL MISMO CARGO DURANTE MUCHO TIEMPO, (5) HA OCUPADO CARGOS INCLUSIVE DE MAYOR RELEVANCIA.

W) AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL MUNICIPIO: DE 1 A ...

X) RANGO DE AÑOS EN EL MUNICIPIO: (1) DE 1 A 3 AÑOS, (2) DE 4 A 6 AÑOS, (3) DE 7 A 9 AÑOS, (4) DE 10 A 12 AÑOS, (5) DE 13 A 15 AÑOS, (6) DE 16 A 18 AÑOS, (7) MÁS DE 18 AÑOS DE EXPERIENCIA EN MUNICIPIO.

Y) CARGOS ANTERIORES MÁS RELEVANTES: DIVERSOS CARGOS

Z) SI TIENE TRABAJOS SIMULTANEOS: (0) NINGUNO, (1) NEGOCIO PROPIO, (2) ACADEMIA: COMO PROFESOR O INVESTIGADOR, (3) ÁMBITO ARTÍSTICO: CANTANTE, PINTOR, MÚSICO, BAILARÍN, ETC., (4) ÁMBITO DE RECREACIÓN O DEPORTE

AA) SI HA TRABAJADO EN ADMINISTRACIÓN FEDERAL/ESTATAL: (1) SÍ, (2) NO

AB) AÑOS DE EXPERIENCIA TOTALES EN SECTOR PÚBLICO: DE 1 A...

AC) RANGO DE AÑOS EN EL SECTOR PÚBLICO: (1) DE 1 A 6 AÑOS, (2) DE 7 A 12 AÑOS, (3) DE 13 A 18 AÑOS, (4) DE 19 A 24 AÑOS, (5) DE 25 A 30 AÑOS, (6) MÁS DE 30 AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

AD) EXPECTATIVAS LABORALES EN EL LARGO PLAZO: (1) CONSERVAR EL EMPLEO, (2) CRECER EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, (3) SER PARTE DEL CABILDO, (4) TRABAJAR EN OTRO ORDEN DE GOBIERNO, (5) TRABAJAR FUERA DE GOBIERNO, (99) NO CONTESTÓ

AE) SI HA TENIDO CAPACITACIÓN: (1) SÍ, (2) NO,

AF) SI HA TENIDO CAPACITACIÓN INICIAL: (1) SÍ, (2) NO

AG) SI HA TENIDO CAPACITACIÓN CONTINUA: (1) SÍ, (2) NO

AH) SI HA TENIDO CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA: (1) SÍ, (2) NO

AI) SI HA APROBADO LAS CAPACITACIONES: (1) SÍ, (2) NO

AJ) SI TIENE ALGUNA FILIACIÓN PARTIDISTA: (1) SÍ, (2) NO, (99) NO CONTESTÓ

AK) QÉ PARTIDO POLÍTICO: (1) PAN, (2) PRI, (3) PRD, (4) PT, (5) PVEM, (6) PANAL, (7) MOVIMIENTO CIUDADANO, (8) MORENA, (9) PARTIDO HUMANISTA, (10) ENCUENTRO SOCIAL, (12) NINGUNO, (99) NO CONTESTÓ

AL) SI HA PARTICIPADO EN CAMPAÑAS POLÍTICAS: (1) SÍ, (2) NO, (99) NO CONTESTÓ

AM) SI HA TENIDO CARGOS PARTIDISTAS O DE ELECCIÓN: (1) SÍ, (2) NO, (99) NO CONTESTÓ

AN) (SÓLO SI RESPONDIÓ QUE SÍ) QUÉ TIPO DE CARGO: (1) DIPUTADO FEDERAL, (2) DIPUTADO LOCAL, (3) PRESIDENTE MUNICIPAL, (4) MIEMBRO DEL CABILDO, (5) PRESIDENTE DE PARTIDO POLÍTICO, (5) REPRESENTANTE DE ALGUNA CARTERA EN PARTIDO POLÍTICO, (6) OTRO TIPO DE CARGO

AO) SI PARTICIPA EN LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA: (1) SÍ, (2) NO

AP) SI ESTÁ CONFORME SALARIALMENTE: (1) SÍ, (2) NO

AQ) SI TIENE EXPECTATIVAS DE CONTINUAR EN LA SIGUIENTE ADMINISTRACIÓN: (1) SÍ, (2) NO, (98) NO SABE

AR) (SÓLO SI RESPONDIÓ QUE SÍ) SI TIENE EXPECTATIVAS DE CONTINUAR EN EL MISMO CARGO: (1) SÍ, (2) NO, (98) NO SABE

AS) GRADO DE VOCACIÓN FRENTE AL SERVICIO PÚBLICO: (1) CON AMPLIA VOCACIÓN, (2) POR CUESTIONES POLÍTICAS, (3) CIRCUNSTANCIALMENTE TRABAJA EN EL MUNICIPIO, (4) SIN NINGÚN TIPO DE VOCACIÓN, (99) NO CONTESTÓ

AT) SI TIENE NEXOS FAMILIARES EN LA POLÍTICA O LA AP: (1) SÍ, (2) NO

AU) NÚMERO DE PERSONAS QUE HAN OCUPADO EL MISMO CARGO PREVIAMENTE: DE 1 A...

AV) RANGO DE INGRESOS MENSUALES: (1) DE \$3,000 A \$5,000, (2) DE \$5,001 A \$10,000, (3) DE \$10,001 A \$20,000, (4) MÁS DE \$20,001 PESOS

ANEXO IV. FORMULA GENERAL PARA LA OBTENCIÓN DE INDICADORES DE EFICACIA

Infraestructura y Mantenimiento de Servicios Públicos				
Temas y Sub temas del PDM	Líneas de Acción en el PDM	Estatus acuerdo al Informe de Gobierno	Fórmula	Resultado del indicador de eficacia
Limpia y Manejo de Residuos Sólidos	1. Crear e implementar un plan maestro para el manejo de residuos sólidos	100%	$I=(1+0)/2$	0.5
	2. Construcción de un Relleno Sanitario Similar	0%		
Parques, Jardines y su Equipamiento	1. Proponer y fomentar el buen uso de parques y jardines conservación limpieza respeto a las plantas de ornato monumentos y alumbrado	0%	$I=(0+0+100+100+0)/5$	0.4
	2. Incrementar las sanciones a parques y jardines	0%		
	3. Realizar campañas para donación de mobiliario de parques y jardines	100%		
	4. Mantenimiento periódico	100%		
	5. Promover la cultura del cuidado a los parques y jardines entre población para garantizar el uso y disfrute de los recursos generaciones futuras	0%		
Alumbrado Público	1. Gestionar recursos para incrementar la cobertura de servicio de alumbrado público	100%	$I=\sum i / 12$	0.91
	2. Modernizar la red de alumbrado público	100%		
	3. Tramitar el registro del Municipio al Programa de Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica	0%		
	4. De forma conjunta con los Estados de Gobierno Federal y Establecer y regularizar el servicio de energía eléctrica	100%		
	5. Electrificación en el Barrio de El Qcote	100%		
	6. Ampliación de electrificación de la comunidad de Santiaguito Tlalcalcalli	100%		
	7. Ampliación de electrificación en la comunidad de Berjúez	100%		
	8. Electrificación en la comunidad de San Agustín Poteje Sur	100%		
	9. Ampliación de electrificación en la comunidad de Yebucivi	100%		
	10. Ampliación de electrificación en la comunidad de El Salitre Malón	100%		
	11. Ampliación de electrificación en la 1ª y 2ª sección de la Cabecera Municipal	100%		
	12. Ampliación de electrificación en la comunidad de Santa Catarina de Tabern	100%		

Fuente: Elaboración propia.

**ANEXO V. DESCRIPTIVOS DE SAN MATEO ATENCO AL DIFERENCIAR DATOS
POR ÁREA LABORAL**

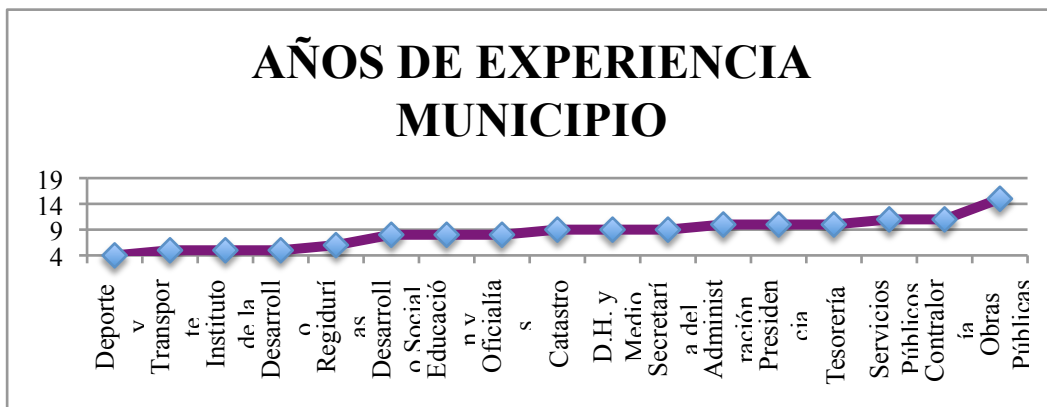
Descriptivos Generales Diferenciado por Área

	Edad	Años Experiencia	Grado Educación	Ingreso	Grado Experiencia	Capacitación	Grado Vocación
Presidencia	40	10	9.9	2.7	3.3	1.3	2.1
Regidurías	40	6	9.1	2.5	3	1	1.9
Secretaría del Ayuntamiento	46	9	9.8	2.2	2.6	1.2	2.4
Tesorería	37	10	10	1.9	3.2	1.2	2.9
Contraloría	40	11	10.6	1.8	2.8	1.2	2
Administración	41	10	7.7	1.6	2.8	1.5	2.6
Catastro	40	9	7.8	1.3	3.3	1.1	2.3
Deporte y Recreación	42	4	7.9	1.1	2.6	1.7	2.4
Desarrollo Económico	43	5	7.8	1.5	3.2	1.4	2.2
Desarrollo Social	41	8	7.6	1	2.8	1	2.3
D.H. y Medio Ambiente	40	9	8.3	1.6	3	1.5	2.5
Educación y Cultura	42	8	8.6	1.3	3.3	1.5	2.4

Instituto de la Mujer	40	5	7.7	1.3	2.3	1.3	2.3
Obras Públicas	46	15	10.5	2.3	3.7	1.3	2.5
Oficialías	39	8	10.5	1.8	3	1	2.8
Servicios Públicos	45	11	9.7	2	3	1.3	2.7
Transporte	51	5	6.3	1.7	3	1.2	2.5

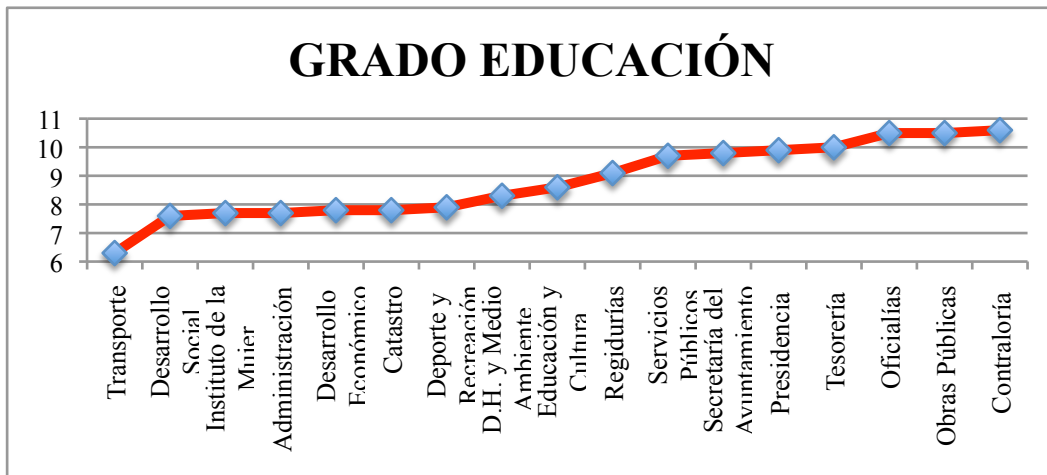
Fuente: Elaboración propia.

Años de Experiencia Diferenciado por Área



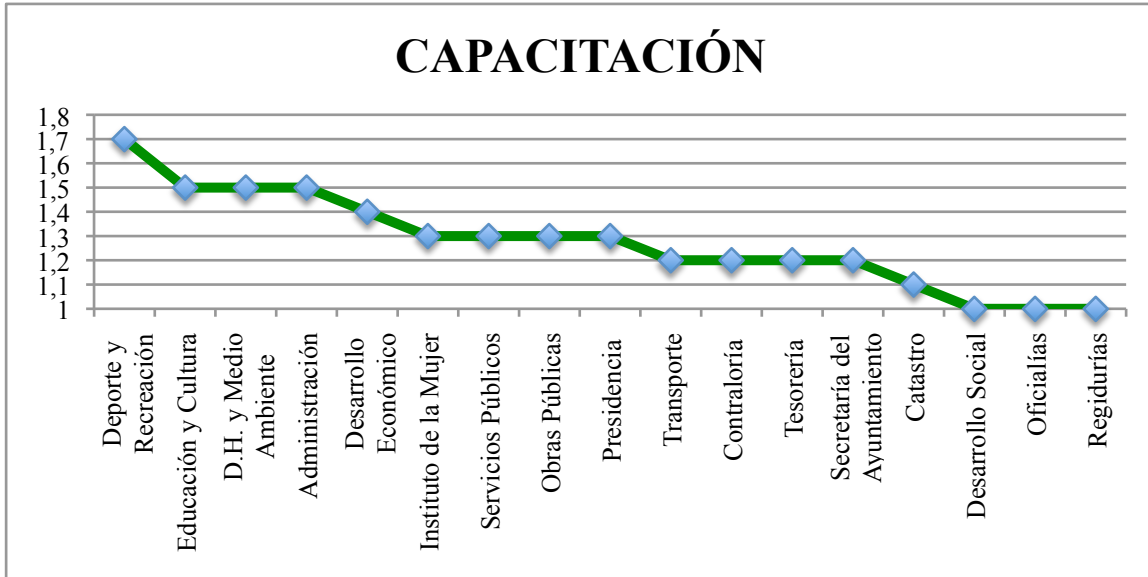
Fuente: Elaboración propia.

Grado de Educación Diferenciado por Área



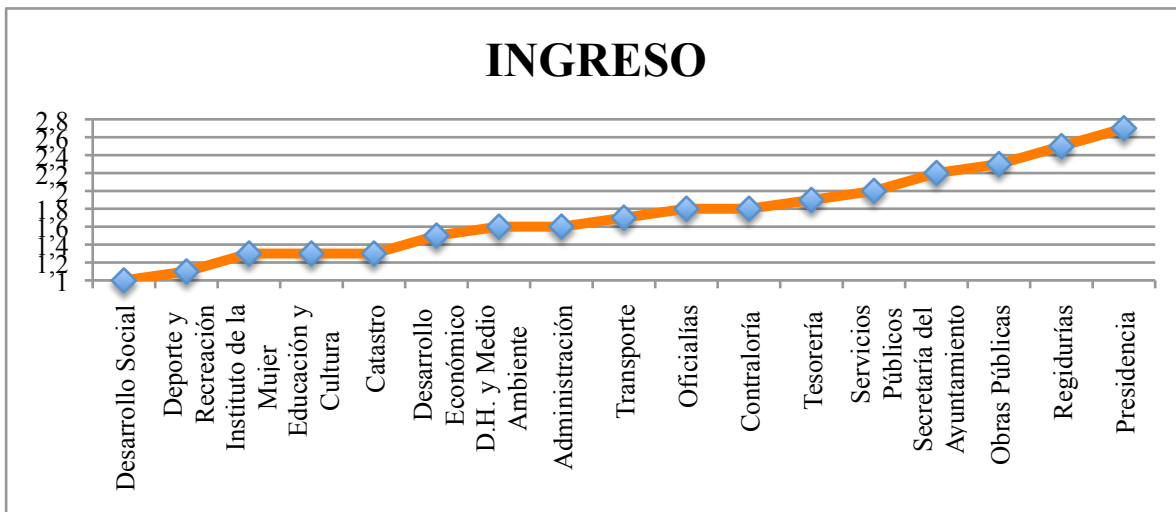
Fuente: Elaboración propia.

Grado de Capacitación Diferenciado por Área



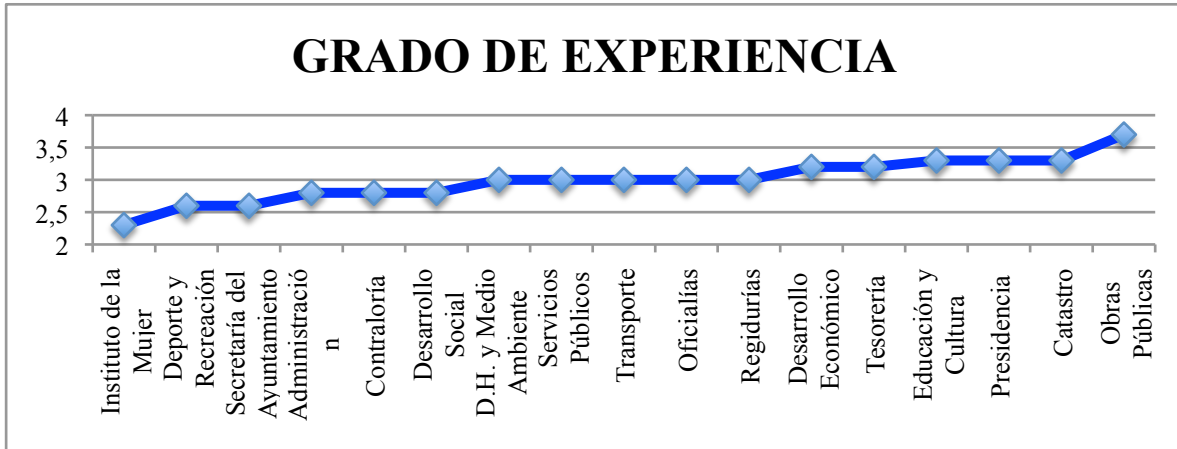
Fuente: Elaboración propia.

Ingreso Diferenciado por Área



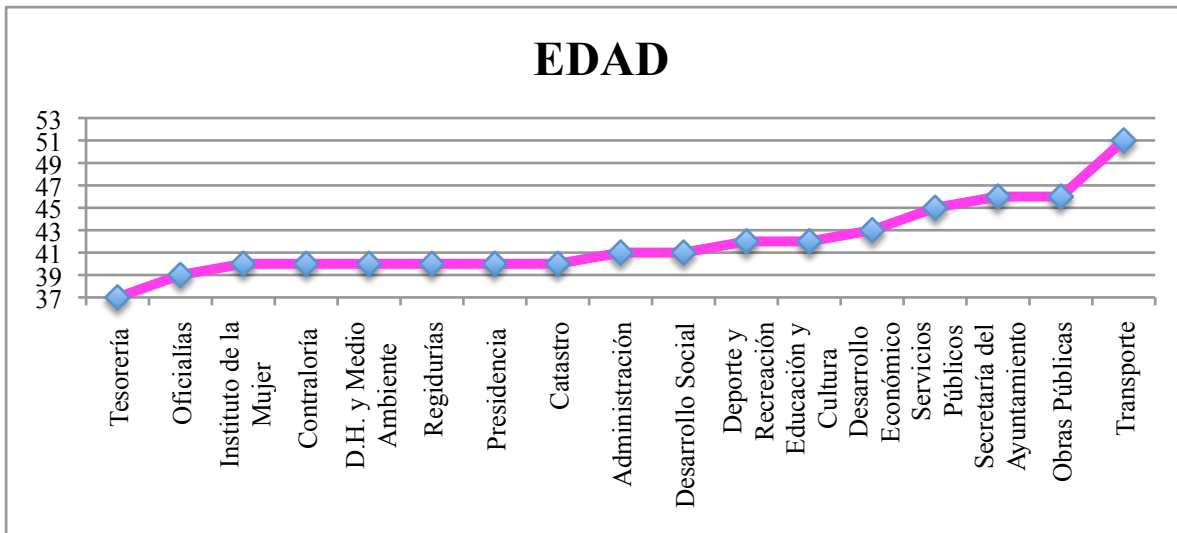
Fuente: Elaboración propia.

Grado de Experiencia Diferenciado por Área



Fuente: Elaboración propia.

Edad Diferenciado por Área



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO VI. DIFERENCIANDO DATOS EN TOLUCA

Cuadro Diferenciando Descriptivos por Estrato de Cargo

	Cabildo	A. Neurálgicas	Mando Alto	Mando Medio	Medios Oper.	Auxiliares
Hombres	65%	80%	65%	59%	69%	45%
Mujeres	35%	20%	35%	41%	31%	55%
Originario	100%	80%	94%	86%	90%	89%
Sindicalizados	5%	0%	0%	2%	3%	20%
Diplomados	85%	80%	82%	63%	61%	28%
Idioma	55%	80%	41%	37%	44%	23%
Fed. / Est.	80%	80%	65%	61%	52%	29%
Capacitación	80%	80%	100%	78%	77%	56%
Filiación	100%	60%	69%	51%	40%	29%
Campaña Pol.	100%	60%	82%	62%	56%	37%
Cargo Pol	100%	60%	24%	22%	17%	13%
Part. Civil	50%	60%	41%	20%	21%	14%
Nexos Fam.	80%	60%	65%	54%	44%	38%
Conf. Salarial	100%	60%	53%	59%	35%	40%
Pro. Edad	42	45	51	43	40	38
Grado Educ.	10.8	11.8	11	10.90	10.80	9.52
Años Municipio	6	5	6	8	7	10
Años S. Público	15	19	17	15	11	12
Pro. Ingresos	4	4	3.65	3.47	2.86	1.90
Rotación	0.15	0.4	0.76	0.83	0.88	0.50
Grado Exp.	3.05	4.2	3.71	3.53	3.28	2.99
Conservar Emp.	0%	9%	0%	2%	5%	20%
Crece E.A.M.	26%	0%	49%	58%	54%	50%
Ser P. Cabildo	32%	40%	20%	10%	14%	6%
Gob. Est./Fed.	37%	60%	33%	28%	23%	20%
Fuera de Gob	5%	0%	7%	2%	4%	4%
Exp Sig. Adm.	10%	20%	12%	29%	48%	57%
Ex. Mis. Car.	0%	0%	12%	15%	27%	28%
Vocación Serv.	58%	60%	59%	46%	41%	29%
Vocación Pol.	5%	0%	12%	11%	19%	10%
Circunstancial	37%	40%	29%	33%	31%	40%
Sin Vocación	0%	0%	0%	10%	9%	21%

Diferenciando Descriptivos Generales por Área

ÁREA LABORAL	Hombres	Mujeres	Originario	Sindicalizados	Diplomados	Idioma	Conf. Salarial
Presidencia	67%	33%	92%	17%	50%	33%	50%
Regidurías y Sindicaturas	33%	67%	100%	67%	60%	33%	67%
Secretaría del Ayuntamiento	58%	42%	94%	10%	26%	13%	48%
Secretaría Técnica	48%	52%	87%	9%	65%	48%	48%
Tesorería	64%	36%	72%	8%	58%	31%	33%
Contraloría	58%	42%	89%	11%	32%	26%	42%
Administración	49%	51%	82%	10%	54%	31%	49%
Asuntos Metropolitanos	71%	29%	93%	7%	50%	43%	43%
Desarrollo Económico	50%	50%	86%	14%	59%	36%	41%
Gobernación y Autoridades Auxiliares	56%	44%	100%	4%	44%	52%	36%
Obras Públicas	74%	26%	89%	5%	42%	47%	11%
Planeación	70%	30%	100%	20%	20%	10%	70%
Consejería Jurídica	40%	60%	90%	5%	45%	30%	50%
Instituto Municipal del Deporte	83%	17%	92%	0%	50%	50%	25%
Instituto de Cultura	70%	30%	90%	10%	30%	40%	60%
Instituto de la	100%	100%	0%	0%	100%	38%	13%

Anexos

ÁREA LABORAL	Fed. / Est.	Capacitación	Filiación	Campaña Pol.	Cargo Pol	Part. Civil	Nexos Fam.
Presidencia	58%	67%	58%	67%	58%	42%	67%
Regidurías y Sindicaturas	57%	100%	67%	67%	33%	33%	58%
Secretaría del Ayuntamiento	10%	39%	16%	19%	3%	0%	23%
Secretaría Técnica	57%	91%	30%	52%	13%	22%	57%
Tesorería	44%	61%	19%	36%	3%	8%	47%
Contraloría	63%	89%	89%	26%	5%	11%	53%
Administración	62%	64%	45%	50%	10%	20%	49%
Asuntos Metropolitanos	43%	71%	57%	14%	21%	36%	57%
Desarrollo Económico	55%	95%	41%	45%	36%	23%	68%
Gobernación y Autoridades Auxiliares	36%	88%	60%	76%	28%	40%	36%
Obras Públicas	58%	53%	32%	26%	5%	26%	42%
Planeación	0%	50%	30%	30%	0%	10%	10%
Consejería Jurídica	45%	80%	45%	50%	25%	20%	35%
Instituto Municipal del Deporte	42%	50%	33%	42%	0%	25%	33%
Instituto de Cultura	50%	50%	20%	60%	60%	20%	70%
Instituto de la Mujer	50%	88%	50%	50%	25%	25%	50%
Instituto de la Juventud	38%	50%	75%	63%	25%	50%	63%
DIF	38%	46%	50%	65%	23%	25%	35%

ÁREA LABORAL	Conservar Em	Crecer E.A.M.	Ser P. Cabildo	Gob. Est./Fed.	Fuera de Gob
Presidencia	10%	40%	10%	30%	10%
Regidurías y Sindicaturas	25%	25%	25%	25%	0%
Secretaría del Ayuntamiento	32%	32%	3%	23%	10%
Secretaría Técnica	9%	57%	4%	30%	0%
Tesorería	6%	71%	6%	17%	0%
Contraloría	5%	47%	11%	26%	5%
Administración	8%	72%	5%	15%	0%
Asuntos Metropolitanos	0%	43%	21%	29%	7%
Desarrollo Económico	5%	55%	14%	23%	5%
Gobernación y Autoridades Auxiliares	4%	40%	28%	24%	4%
Obras Públicas	5%	58%	11%	21%	5%
Planeación	10%	50%	0%	40%	0%
Consejería Jurídica	5%	35%	15%	40%	5%
Instituto Municipal del Deporte	0%	50%	17%	25%	8%
Instituto de Cultura	11%	56%	0%	0%	33%
Instituto de la Mujer	25%	38%	25%	13%	0%
Instituto de la Juventud	0%	50%	13%	25%	13%
DIF	27%	31%	8%	31%	4%

Anexos

ÁREA LABORAL	Pro. Edad	Grado Educ.	Años Municipi	Años S. Públic	Pro. Ingresos	Rotación	Grado Exp.
Presidencia	46	11.00	9	19	3.25	0.83	3.83
Regidurías y Sindicaturas	38	9.67	15	15	2.33	0.00	3.00
Secretaría del Ayuntamiento	39	8.77	13	14	2.00	0.39	3.07
Secretaría Técnica	37	11.04	6	11	2.83	0.61	3.43
Tesorería	42	10.75	11	14	2.83	0.75	3.21
Contraloría	40	10.89	8	15	3.26	0.58	3.58
Administración	42	10.15	7	14	2.67	0.95	3.54
Asuntos Metropolitanos	42	10.50	8	10	2.64	0.86	3.36
Desarrollo Económico	43	10.73	8	14	2.73	0.86	3.48
Gobernación y Autoridades Auxiliares	39	10.44	45	9	2.44	0.96	3.00
Obras Públicas	41	10.47	7	11	2.79	0.74	2.89
Planeación	39	10.00	10	10	2.60	0.40	3.00
Consejería Jurídica	37	10.95	8	10	2.45	0.70	2.40
Instituto Municipal del Deporte							2.83
Instituto de Cultura	36	8,7	7	8	2.50	1.40	2.90
Instituto de la Mujer	37	10.87	3	11	1.87	1.25	3.00
Instituto de la Juventud	31	10.38	4	5	3.13	1.25	2.25
DIF	42	10.00	11	15	2.65	0.54	3.58