



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL PROFESIONALIZACIÓN  
GUBERNAMIENTAL TRANSPARENCIA GESTIÓN DEL  
CONOCIMIENTO GOBIERNO PARTICIPATIVO  
GOBIERNO PROFESIONAL GUBERNAMIENTAL  
EL CAMBIO CALIDAD ÉTICA Y TRANSPARENCIA  
PROFESIONALIZACIÓN BUEN GOBIERNO

# PROFESIONALIZACIÓN

PROFESIONALIZACIÓN



# La profesionalización de directivos públicos y la gobernanza local<sup>1</sup>

Por Carlos Gómez Díaz de León

Recibido 13/08/13 • Aceptado 16/09/13

## RESUMEN

El presente trabajo expone una perspectiva de la relación que se establece entre un modelo de gobernanza y la profesionalización directiva de la gestión municipal. En el marco de una transformación de la administración pública hacia la gestión pública producto de una crisis general del Estado bienestar y de la necesidad de dar mayor eficiencia, eficacia, legitimidad y participación al funcionamiento del gobierno se observa un déficit competencial. Se argumenta en el marco teórico, que como un elemento fundamental de la gestión pública, la profesionalización y particularmente de sus cuadros directivos, constituye un eje fundamental para el impulso de los procesos de desarrollo en las instancias locales. Con el propósito de acercarse a un caso aplicado se describe el contexto de la zona metropolitana de Monterrey y se analizan específicamente en este Municipio los intentos de capacitación como un esfuerzo de mejoramiento del talento institucional con impactos limitados, así como en el Municipio de San Nicolás de los Garza.

**Palabras Clave:** Profesionalización, Competencias Gerenciales, Gestión Pública Municipal, Gobernanza, Directivos

*This paper presents an overview of the relationship between a model of policy governance and the professionalization of municipal managers. In the context of the transformation from public administration to public management, which is a result of a general crisis of the welfare state and the need for greater efficiency, effectiveness, legitimacy and participation in the functioning of government, there is an evident competence deficit. In the theoretical framework it is argued that professionalization is a fundamental element of governance, particularly in the case of managerial staff, given that they are a key to boosting development processes at local levels of government. Within a case study approach, the Metropolitan Area of Monterrey and the Municipality of San Nicolás de los Garza are analyzed, focusing on training processes as an effort to improve institutional talent, albeit with limited results.*

**Keywords:** Professionalization, Management Competence, Public Municipal Management, Governance, Managers

## INTRODUCCIÓN

**En los tiempos de complejidad, incertidumbre y volatilidad de las circunstancias políticas, económicas y sociales actuales, el gobierno y la administración municipal han venido constituyéndose en un factor determinante de las posibilidades de desarrollo de una comunidad. Como se expresa en otro estudio reciente (Gómez y Arroyo, 2011), el municipio se ha convertido en el vector fundamental de dos procesos políticos y sociales de la más alta trascendencia para el destino de la colectividad nacional y de las comunidades locales en México.**

**P**or una parte, el espacio municipal ha sido un factor determinante del proceso de democratización, a partir de constituirse en el primer peldaño de la alternancia y la arena privilegiada para la participación ciudadana en las decisiones públicas. Actualmente cerca del 50% de los municipios no están gobernados por el mismo partido (Partido Revolucionario Institucional, PRI) que gobierna a nivel federal. Fue hasta 1989 en Baja California que se da la alternancia a nivel de una entidad federativa y hasta el 2000 en el ámbito federal, con la llegada en ese entonces del Partido Acción Nacional PAN.

Por otra lado, con el potencial de recursos derivados del desarrollo del capital social, del incremento de recursos y de las otras posibilidades de coordinación de actores, medios y redes sociales, el municipio es el eje del proceso de desarrollo mucho más efectivo que las otras instancias y niveles gubernamentales. En consecuencia, estos factores influyen también en la emergencia de un nuevo modelo de gobierno sustentado en la gobernanza. Esto se debe a diversos factores que han potenciado notablemente este nuevo rol del municipio en el desarrollo local.

En primer lugar, se ha detonado una ampliación de la agenda municipal por la emergencia de problemas nuevos y viejos, que ameritan en todo caso la intervención de las autoridades locales. Cuestiones de salud pública y adicciones, desastres naturales, coordinación en materia de seguridad, lucha contra la pobreza son sólo algunas muestras de esta ampliación de la agenda. En segundo término, el marco normativo derivado de las recientes reformas constitucionales se ha visto

ampliado dando mayor autonomía y en consecuencia también una mayor responsabilidad a los municipios. En tercer lugar se observa una cada vez mayor disposición de recursos públicos derivados de participaciones y aportaciones federales que incrementan las posibilidades de aplicación a políticas públicas municipales.

Por último y lo más importante en función del paradigma de la gobernanza, se deriva del hecho de que en razón de la accesibilidad de la información, de la pluralidad de los actores sociales y de la ampliación de la agenda arriba señalada, la sociedad exige una mejor capacidad de acción, un mejor gobierno que cumpla en condiciones de eficiencia, eficacia, legitimidad y que al mismo tiempo ofrezca los espacios para la deliberación, discusión y participación ciudadana en las decisiones públicas, en condiciones de libertad y seguridad (Deutsch: 1973).

Se requieren entonces, políticas públicas construidas a partir del consenso y la participación ciudadana, que incorporen los recursos, las perspectivas y las propuestas de los diversos actores sociales en un ambiente de colaboración, libertad y responsabilidad compartida. La problemática que presenta una sociedad cada vez más compleja y exigente así como una agenda pública plena de actores y problemas que compiten por la atención de los líderes y servidores públicos locales constituyen un panorama que demanda de las administraciones públicas creatividad, profesionalismo y responsabilidad.

Esta dinámica de reforma administrativa y cambio institucional ocasiona, sin lugar a dudas, un fuerte impacto en los aparatos administrativos, en la cultura y en el desempeño organizacional, en razón de que el factor humano es el componente administrativo nodal ya que es en éste en quien recae el mayor potencial para llevar a cabo todo este nuevo modelo de gestión pública.

En este contexto, este trabajo parte de la hipótesis de que el desarrollo local es producto de tres factores determinantes estrechamente relacionados. En primer término, de un proceso de gobierno por políticas públicas que integra los procesos secuenciales, metodológicos y consensuales en cada una de sus fases: integración de la agenda pública, diseño de políticas, implementación y evaluación (Subirats, 1992: 15). En segundo lugar este proceso se facilita en un modelo de gobernanza que considera en su dinámica no sólo los recursos gubernamentales, sino que complementa con reciprocidad y responsabilidad a los actores sociales y recursos privados con los recursos públicos en el espacio público, considerado como la arena natural para la determinación de objetivos, prioridades y estrategias de instrumentación de políticas públicas (Aguilar, 2007: 6 y Uvalle, 2011: 3). Por último estas dos condiciones se ven fuertemente influidas por la capacidad directiva de los funcionarios públicos en el proceso de gestión pública (Longo: 2010). Esto último quiere decir que la eficacia directiva de los gobiernos y su capacidad de control sobre la administración pública se basan en la existencia de una gerencia profesional con todas las implicaciones que ello implica.

Es por ello que la gestión de recursos humanos debe convertirse en un elemento central de la gestión organizacional, que acompañe de forma integral, estratégica, las decisiones sobre la forma en que las dependencias y entidades municipales tratan de cumplir con su misión institucional (Dussauge, 2005). Ante tal situación, surge la necesidad de implementar a nivel local un sistema de gestión y formación del talento humano que le permita contar a la administración pública municipal con un cuerpo de servidores públicos calificados, profesionales y especializados para poder enfrentar estos desafíos que se le presentan y cumplir con el nuevo rol de la administración públi-

ca con capacidad para resolver con eficiencia y eficacia los complejos problemas colectivos, satisfacer así apremiantes necesidades y expectativas ciudadanas, y lograr un desarrollo local que contribuya a un progreso global de la comunidad y del país.

En este marco en un primer apartado se abordará la relación entre la gestión pública en la nueva gobernanza y el papel directivo en el proceso de buen gobierno. Posteriormente se revisará el enfoque de competencias como el paradigma de la profesionalización en nuestros días. En un tercer apartado se contextualizará la necesidad de profesionalización en el caso de una zona delimitada por Monterrey y algunos municipios conurbados. Finalmente se analizará brevemente de manera específica el caso de los Municipios de Monterrey y el de San Nicolás de los Garza en cuanto a la profesionalización.

### **1. LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA GOBERNANZA**

La nueva gestión pública ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la década de los ochenta, principalmente como una solución a la crisis administrativa que se vivía en ese momento especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social.

Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del Estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria. En razón del impacto que dentro de éste proceso tiene la reforma gubernamental resulta de particular relevancia la aparición de la nueva gestión pública como modelo que ha revolucionado la concepción burocrática del gobierno (Aguilar, 2006).

Este nuevo concepto de gestión pública hace énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y crear una gestión pública orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público. Como modo de gobierno ello se traduce en gobernanza.

La gobernanza, como se ha señalado, se constituye en una capacidad del Estado que se traduce finalmente en una satisfacción plena de la comunidad en la medida en que los problemas que plantea son atendidos por las autoridades en colaboración con los diferentes actores sociales y resueltos con eficacia, legitimidad y en condiciones de estabilidad y respeto a las garantías y libertades públicas.

Esta centralidad en el ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil implica considerarlo en sus dos facetas, como titular de derechos y obligaciones por un lado, y como ciudadano cliente de servicios públicos, por otro (Aguilar, 2006). Desde la perspectiva gubernamental debe ser una



gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que los estados y sobre todo los gobiernos locales han de enfrentar para lograr una mejor gobernanza.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) ha definido cinco principios básicos para lograr una buena gobernanza, a saber:

1. **Apertura.** Impone a las instituciones gubernamentales trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, de tal forma que conduzca a una mayor legitimidad en las instituciones.
2. **Participación.** Se refiere a que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación, aunque a esto habría que añadir la necesidad e importancia de la participación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas para otorgarle mayor legitimidad a las acciones gubernamentales.
3. **Responsabilidad.** Requiere clarificar el papel de cada una de las instituciones y actores que intervienen en la toma de decisiones, así como en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.
4. **Eficacia.** Implica resultados efectivos mediante el logro de los objetivos, y de una constante evaluación que permita reorientar las políticas y medir su impacto.
5. **Coherencia.** Requiere que las distintas políticas y acciones sean coherentes y fácilmente comprensibles.

Por su parte, Bernardo Kliksberg (2001) en el mismo sentido, afirma que el desafío para romper el círculo de la pobreza y la desigualdad en América Latina se traduce a la pregunta: ¿cómo construir un Estado inteligente, equitativo y participativo?, para lo cual propone los siguientes elementos: 1) Articulación con la sociedad civil; 2) Fortalecimiento de las políticas sociales; 3) Descentralización con participación; 4) Universalización de servicios públicos básicos; 5) Promoción de la producción; 6) Capacidad de regulación; 7) Transparencia; y 8) Servicio civil profesionalizado.

El incorporar a la sociedad civil, el gobierno por políticas, la participación ciudadana, la transparencia y la profesionalización son componentes que dejan clara la dimensión de gobernanza que se le otorga a la nueva forma de gobernar. El nuevo rol del Estado, con independencia del ámbito de que se trate, ya sea federal, estatal o local para lograr un buen gobierno, estará con-

**El incorporar a la sociedad civil, el gobierno por políticas, la participación ciudadana, la transparencia y la profesionalización son componentes que dejan clara la dimensión de gobernanza que se le otorga a la nueva forma de gobernar.**

dicionado por la capacidad de facilitación, promoción, liderazgo, negociación, regulación entre otras competencias, que tengan los directivos públicos para articular los esfuerzos y recursos de los diferentes actores sociales.

Como se puede observar, de acuerdo con los desafíos que impone la propia mundialización a la gestión pública, ésta tiene que ser cada vez más efectiva, pero esta efectividad se exige no sólo a nivel federal, sino sobre todo, en el plano local, que constituye el espacio inmediato al ciudadano, de ahí la necesidad de que la gestión pública local sea profesional, descentralizada y participativa (Martínez Puón, 2012: 414). Esto requiere sin duda el fortalecimiento de las capacidades directivas a nivel municipal.

Como lo señala un especialista en profesionalización, la mejora de la eficacia directiva de los gobiernos y su control sobre la compleja y diversificada administración pública requiere cuadros profesionales debidamente capacitados para dichas responsabilidades (Longo, 2004). Específicamente subraya ciertos rubros que merecen competencias básicas tales como, coordinación estratégica de políticas públicas, gestión financiera y fiscal, evaluación y rendición de cuentas entre otros. Todas estas constituyen competencias directivas.

A su vez, todo esto se inscribe en un nuevo modelo de gobierno de responsabilización no sólo democrática sino también colaborativa y sobre todo profesional, lo que los autores arriba señalados denominan con diversas categorías, la gestión pública en el marco de la gobernanza.

## **2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL BAJO EL MODELO DE COMPETENCIAS**

Una gestión pública profesional requiere que las administraciones municipales cuenten con servidores públicos altamente capacitados y acreditados mediante sistemas de formación y evaluación que garanticen sus competencias profesionales. El capital humano es el activo organizacional más importante del gobierno y, como tal, debe ser cuidadosa y estratégicamente administrado, como un componente central de cualquier proceso de reforma o modernización.

Una estrategia moderna de gestión de recursos humanos se debe basar fundamentalmente en el desarrollo del capital humano a través de la formación continua tomando como criterio para la formación el modelo de competencias. Esto se debe a que cada vez se hace más imperativo evolucionar del enfoque de los planes de formación tradicionales con un bajo nivel de relación e interdisciplinariedad, basados en la transmisión de contenidos cognitivos y la evaluación de los conocimientos, mostrando una clara separación entre la teoría y la práctica, al enfoque de los planes de estudio que integren la teoría y la práctica y la evaluación de la idoneidad por desempeño de las tareas y problemas concretos en entornos similares a los del contexto laboral.

Se requiere desaprender y aprender las nuevas funciones que marcan los cambiantes contextos laborales, desarrollando competencias de flexibilidad, aprendizaje y creatividad. Además es necesario que esas competencias respondan a problemáticas concretas de la comunidad que se presentan a las unidades de gestión en cada uno de los puestos.



En este sentido, existe un amplio consenso en la pertinencia del modelo de formación por competencias (Gómez, 2008). De hecho es incluso hoy en día el modelo educativo vigente en la mayoría de las instituciones educativas y el mismo modelo de competencias fue adoptado por el Foro de Profesionalización de Gobiernos Locales en el estudio generado con la participación de más de 20 entidades federativas en 2007 (Pontifes, 2007).

Así mismo, el modelo de profesionalización por competencias se encuentra avalado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: 13). Es así, que la formación basada en competencias supone, por tanto, un cambio estratégico en la concepción y formalización de la oferta formativa, que conlleva nuevos enfoques en los diseños curriculares y en la orientación pedagógica, desde una nueva conceptualización de los roles del cuerpo docente y del alumnado.

En este sentido y en razón de que el gobierno es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado que obedecen a una doble lógica: nacen formal y legalmente predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados, y a la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas (Arellano, 2003), con su vida interna, con su propia lógica de acción, su cultura y su contexto particular.

El establecimiento de la profesionalización implica, como es evidente, una transformación de gran magnitud en la que está en juego no sólo la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de recursos humanos, sino el cambio en el accionar mismo del servidor público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos, cultura organizacional, así como en su tradicional estilo de gestión directiva y decisiones para el manejo de las designaciones y promociones de los puestos.

Por ello es necesario que el sistema para la profesionalización de la administración pública municipal, se establezca a partir de un modelo de competencias, mismo que implica la definición clara de los conocimientos, las habilidades y los comportamientos requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de las organizaciones en cada uno de los puestos de trabajo.

Un rubro fundamental en este sentido lo integran las competencias directivas y más específicamente aquellas referentes a procesos de planeación, control y evaluación. Dichas competencias no se encuentran debidamente desarrolladas en los niveles municipales donde operan esquemas tradicionales de designación derivados del nepotismo, el clientelismo y el patrimonialismo, características del sistema de botín.

La problemática que enfrentan las administraciones municipales con las recientes cargas de trabajo derivadas de las participaciones y aportaciones federales que se han generado en los últimos años como consecuencia de los ingresos provenientes de los incrementos de precios internacionales de petróleo, así como la compleja normatividad que acompaña estos procesos obligan a que los directivos municipales cuenten con las cualidades y capacidades indispensables para afrontar exitosamente esos escenarios. La ausencia de una profesionalización, provoca las usuales irregularidades en materia de uso de recursos públicos, deudas incontrolables y otros excesos que llegan incluso a la corrupción.

### 3. MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL EN NUEVO LEÓN

Con el propósito de contextualizar en campo este imperativo de la profesionalización para la gobernanza revisemos el caso de Nuevo León y algunos de sus municipios. Se parte de la argumentación que a mayor cantidad de recursos manejados, mayor debe ser la responsabilización, y mayor entonces, la necesidad de profesionalización.

El análisis comparativo del caso de Nuevo León resulta particularmente relevante por varias razones estratégicas (ver cuadro 1). En primer lugar constituye una de las entidades federativas con mayor importancia económica en el país junto con el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. Concentra en la zona metropolitana de Monterrey, servicios financieros, comerciales, industriales y educativos con un alto impacto en la estructura productiva nacional y regional.

**Cuadro 1. Indicadores Socioeconómicos Municipios de Nuevo León: 2010**

Comparativo		Millones pesos	Dólares USD
Diversos indicadores socioeconómicos NL	Población	PIB	PIB/Per cápita
San Pedro	122659	\$ 29,102	\$33,813
San Nicolás	443273	\$ 62,670	\$18,576
Apodaca	523370	\$ 37,820	\$12,762
Guadalupe	678006	\$ 71,467	\$14,596
Monterrey	1135550	\$ 135,229	\$16,835

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>. Consultado el 25 de marzo de 2014.

Por otra parte, los cinco municipios seleccionados en la muestra también destacan en diversos indicadores sociales. San Pedro y San Nicolás, por ejemplo se ubican entre los municipios de más alto índice de desarrollo humano con el 2° y 6° lugar respectivamente. Respecto al Producto Interno Bruto PIB Monterrey se ubica en el 4° lugar del ranking nacional. En el sector educativo Apodaca y San Nicolás se ubican en 3° y 8° respecto a población con menor índice de analfabetismo.

Estas posiciones deberían estar sustentadas en políticas públicas y en una gestión profesional de los cuadros municipales. Sin embargo, no es así, ya que en ningún caso existen sistemas siquiera cercanos a un servicio profesional. De hecho se muestra un déficit competencial en diversos rubros, asociados en muchos casos a corrupción y escándalos en la provisión de los servicios públi-

cos. Mayor aún es el déficit en materia de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano, según un estudio reciente.

Para ilustrar estas nuevas necesidades competenciales en una materia vital para el funcionamiento municipal como la gestión financiera, podemos tomar el crecimiento de los ingresos de los principales municipios de la zona metropolitana de Monterrey. Así, en los cuadros 2, 3 y 4, observamos los montos y los indicadores de crecimiento de diversos conceptos de la gestión financiera en 5 municipios de la zona conurbada de Monterrey.

**Cuadro 2. Indicadores ingresos varios municipios de Nuevo León: 2000/2008**

	Comparativo diversos conceptos de ingresos municipales 2000/2008							
	Impuestos Municipales	Participaciones Federales	Aportaciones Federales	Total de ingresos 2000/2008				
Apodaca	\$ 59,007	\$ 206,039	\$ 91,024	\$ 240,997	\$ 48,533	\$307,116	\$ 266,733	\$ 926,939
Monterrey	\$300,870	\$ 836,788	\$589,527	\$1,172,155	\$256,493	\$930,881	\$1,712,623	\$ 3,986,875
San Nicolás	\$ 89,811	\$ 189,771	\$205,438	\$ 460,717	\$100,389	\$322,559	\$ 544,422	\$ 1,286,844
San Pedro	\$169,895	\$ 376,171	\$134,387	\$ 308,971	\$ 25,712	\$114,041	\$ 529,955	\$ 959,113
Guadalupe	\$ 91,343	\$ 201,711	\$231,756	\$ 487,847	\$137,304	\$529,158	\$ 617,318	\$ 1,497,747
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008

**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas de Finanzas públicas Estatales y municipales. <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consultageneral/ver4/MDXQueryDatos.asp> Consultado el 25 de marzo de 2014.

Nota: Las cifras son en miles de pesos. Se toman como referencias 2 años: 2000 y 2008.

Como se observa en el Cuadro 2, los ingresos por diversos conceptos así como los montos de los egresos se han visto incrementados sustancialmente en la muestra escogida de 5 de los principales municipios del Estado de Nuevo León en función de su población, su producto interno y su producto per cápita. En el concepto de aportaciones por ejemplo, los incrementos entre 2000 y 2008 han llegado a cuadruplicarse en promedio, alcanzando el caso más importante de Apodaca que llega a tener un incremento de 6.4 veces el monto de 2000.

En ingresos por participaciones e ingresos totales, los promedios superan el doble de los ingresos en 2000, con promedios de 2.4 y 2.2 veces respectivamente. Estos cuantiosos recursos adicionales no presupuestados, han dado mucha holgura a la gestión financiera de las administraciones locales derivándose en un incremento también sustancial en algunos conceptos de egresos que no necesariamente se traducen en recursos invertidos para el desarrollo local.

**Cuadro 3. Indicadores egresos varios municipios Nuevo León: 2000/2008**

		Comparativo diversos conceptos de ingresos municipales 2000/2008						
	Servicios Personales	Obras Públicas y acc. Sociales	Deuda Pública	Total de egresos 2000/2008				
Apodaca	\$ 83,838	\$ 257,692	\$ 102,095	\$279,463	\$7,638	\$488	\$266,733	\$926,939
Monterrey	\$606,306	\$1,436,800	\$ 407,528	\$1,213,136	\$ 54,719	\$ 334,146	\$1,712,623	\$3,986,875
San Nicolás	\$117,435	\$ 458,174	\$73,027	\$ 234,114	\$21,945	\$283,058	\$ 544,422	\$1,286,844
San Pedro	\$182,735	\$ 378,624	\$80,763	\$237,236	\$7,442	\$57,455	\$529,955	\$959,113
Guadalupe	\$224,992	\$ 724,480	\$ 153,092	\$321,541	\$25,403	\$ 9,574	\$ 617,318	\$1,497,747
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008

**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas de Finanzas públicas Estatales y municipales. <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consultageneral/ver4/MDXQueryDatos.asp?> Consultado el 25 de marzo de 2014.

Nota: Las cifras son en miles de pesos.

En materia de aplicación de recursos por ejemplo, si analizamos el cuadro 3 referido al destino de los egresos y a los incrementos por concepto, observamos que, paradójicamente en el concepto de servicios personales de 2000 a 2008 el promedio de incremento para todo el periodo es de 3 veces lo gastado en el año 2000. Esto en el caso de San Nicolás llega casi a ser 4 veces superior, mientras que en el caso de San Pedro Garza García (el municipio más pequeño pero de mayor índice de desarrollo humano, se duplica el nivel de gasto por concepto de Servicios personales (ver cuadro 4).

**Cuadro 4. Incrementos en diversos indicadores 2000-2008**

Incrementos 2000/2008					
Municipio	Ing. Totales	Participación	Aportaciones	Serv. Pers	Inver. Púb y social
Apodaca	3.48	2.36	6.39	3.09	2.73
Monterrey	2.3	1.98	3.63	2.73	2.98
San Nicolás	2.36	2.24	3.22	3.91	3.2
San Pedro	1.81	2.29	4.56	2	2.9
Guadalupe	2.2	2.1	3.86	3.23	2.1
<b>Promedio</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>	<b>4.3</b>	<b>3.0</b>	<b>2.8</b>

**Fuente:** elaboración propia con fundamento en el Cuadro 1, con datos del INEGI, Estadísticas de Finanzas públicas Estatales y municipales. <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consultageneral/ver4/MDXQueryDatos.asp?> Consultado el 25 de marzo de 2014.

En cambio, los recursos destinados a Inversión Pública y acciones sociales sólo se incrementa en 2.8 veces en promedio, ubicándose por debajo del incremento en servicios personales. Únicamente en el Municipio de Monterrey y en el de San Pedro Garza el nivel de gasto por concepto de inversión es superior al destinado a servicios personales durante el período. Esto significa que ya sea por incremento de los efectivos de la burocracia local, o por incrementos salariales, la prioridad a la que se destinan los recursos adicionales está enfocada a los servicios personales.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, estos incrementos en ingresos, se convierten en gastos y, consecuentemente en mayores responsabilidades. Sin embargo, esto no necesariamente se corresponde con una adecuada planeación, evaluación y rendición de cuentas de estos recursos por parte de las autoridades municipales. Precisamente por ello en fechas recientes ha sido modificada la normatividad federal en materia de rendición de cuentas para los municipios y las entidades federativas respecto a los recursos federales (Ley General de Contabilidad Gubernamental, D.O.F. 12 de noviembre de 2012).

A pesar de que desde la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) establecía reglas y plazos para la armonización presupuestaria, contable y programática, la falta de capacitación y voluntad política en la mayoría de las entidades federativas y la incapacidad material y técnica en el caso de los municipios, la armonización dista mucho de ser una realidad aún en el caso de las administraciones locales de los cinco municipios seleccionados en la muestra arriba presentada.

Con el propósito de contrastar desde la perspectiva municipal los programas de capacitación respecto a las competencias y a las problemáticas locales, a continuación se expone el caso específico del municipio de Monterrey, capital del estado de Nuevo León, así como del municipio de San Nicolás de los Garza.

#### **4. POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN O PROGRAMA DE CAPACITACIÓN: EL CASO DEL MUNICIPIO DE MONTERREY**

Una política de profesionalización, como cualquier política pública, debe integrarse con diversos elementos que le dan institucionalidad y proyección en el largo plazo. Por esta razón las autoridades municipales tienen pocos incentivos para involucrarse en una política de profesionalización en el estricto sentido del término. La implementación de una política implica entre otros aspectos, racionalidad, legalidad, viabilidad política, factibilidad, participación, institucionalidad (Aguilar, 1992).

Por lo tanto, en la medida en que se carece de varios de los elementos y en especial de la viabilidad política, traducida en la voluntad política que se expresa en instituir una política de esta naturaleza por las autoridades municipales, a lo más cercano que puede aspirarse en cuanto a profesionalización, es que los municipios cuenten dentro de sus procesos de gestión de recursos humanos, con sólidos y pertinentes programas de selección, reclutamiento, formación y capacitación. La realidad mexicana en el ámbito municipal sigue inmersa en viejos estilos nepotistas y patrimonialistas por lo cual en la mayoría de los casos con lo único que se puede contar es con programas de capacitación que contribuyan a mejorar las capacidades del capital humano municipal.

La gestión de recursos humanos en el municipio de Monterrey y San Nicolás de los Garza, como en el caso de todos los municipios en México, se concentra en la realización de las operaciones de altas, bajas y en general registro y aplicación correspondiente de los movimientos de personal municipal. Esto significa que las administraciones municipales por razones políticas y de priorización se encuentran muy lejos de adoptar políticas de profesionalización con todas las características que una política de esta naturaleza implica.

A este respecto, una prioridad en la entidad se ubica precisamente en el tema de seguridad pública por lo que gran cantidad de recursos tanto del total de egresos como de capacitación, se destinan a este sector. No obstante, también en la mayoría de los casos de administraciones municipales urbanas con cierto nivel de recursos, las oficinas de recursos humanos ofrecen programas de capacitación que pretenden mejorar el perfil del capital humano para de esta forma mejorar el desempeño municipal.

En este contexto, haciendo un somero análisis transversal de la información referente a capacitación<sup>2</sup> en los últimos años, observamos que el Municipio de Monterrey ofrece un muy amplio espectro de cursos de capacitación que pudieran considerarse como enfocados a profesionalizar a su personal. Durante el año 2010 por ejemplo, se ofrecieron un total de 234 cursos, destinados a un total de 5,674 servidores públicos. Durante 2011 se presentó un sorpresivo repunte con 556 cursos con un total de 13,016 participantes. Más del doble de ambos rubros que el año anterior. Para 2012, se ofrecieron 242 cursos, destinados a un total de 4,918 servidores públicos. De enero a abril de 2013, ya con otra administración municipal, se han ofrecido 66 cursos, destinados a 1,713 servidores públicos.

Por su parte, observamos que el municipio de San Nicolás de los Garza<sup>3</sup> también ofrece un programa de capacitación muy constante orientado a la capacitación de su personal. Prueba de ello es que durante el año 2010 el municipio ofreció un total de 111 cursos a un total de 1,372 servidores públicos. En 2011 se incrementó la participación a más del doble del año anterior, ya que un total de 3,371 personas asistieron a un total de 115 cursos.

En contraste, en 2012, ante el cambio de mandos de gobierno se presenta una desatención a la capacitación de los servidores públicos, ya que disminuyó la oferta de capacitación a sólo 60 cursos, en los cuales participó un total de 1,676 personas. Por otra parte, de enero a abril de 2013, a pesar de que se intenta recuperar el nivel de principios de la gestión, esto no fue posible al alcanzar un total de 51 cursos, y la asistencia llega a sólo 563 participantes.

Si el criterio para darse una idea objetiva de los esfuerzos por profesionalizar a los servidores públicos fueran la cantidad de cursos y los participantes, los números que en materia de capacitación ofrecen los Municipios de Monterrey y San Nicolás de los Garza serían muy positivos respecto a un programa de profesionalización. Sin embargo, si bien las cifras son muy altas, los impactos no son muy efectivos por diversas razones.

En primer lugar se debe destacar la diversidad de los cursos. La diferente materia a la que cada uno de los cursos se destina provoca una muy alta dispersión lo cual no constituye un objetivo estratégico en materia de profesionalización. En el caso de Monterrey, si se ofrecen 556 diferentes cursos en un año, que incluyen temas policiales y de tránsito las posibilidades de uniformar los procesos competenciales son mínimas. En el caso de San Nicolás, los cursos en su mayoría tratan temas

sobre ética, valores y responsabilidad de los servidores públicos, y no así sobre el desarrollo de competencias que además de dirigirse a mejorar el desempeño en el servicio público, puedan medirse.

En segundo lugar, según se señala expresamente en los reportes, los cursos impartidos no incluyen una evaluación final que permita ponderar y corroborar de alguna forma que se han habilitado ciertas competencias y habilidades en los participantes, por lo cual en el mejor de los casos se ofrecen conocimientos básicos o especializados y la que se cuantifica es únicamente la asistencia a los mismos.

En tercer lugar, los cursos no se encuentran alineados a objetivos estratégicos de formación ya que la continuidad o la relación de escalamiento no se observa en la oferta de capacitación. Tampoco está asociado a un determinado plan de carrera o a un sistema de acreditamiento, ni siquiera en el caso del personal de los mandos policiales y de tránsito.

En este sentido en el caso de Monterrey por ejemplo, analizando la capacitación mensual, nada más en septiembre de 2011 se ofrecieron 59 diferentes cursos, cubriendo 2,085 participantes. No es posible homologar una formación con tal diversidad y menos aún si no se fortalecen de manera consistente y continua las habilidades directivas, de planeación, rendición de cuentas, evaluación y otras habilidades que contribuyen a un mejor desempeño institucional. De hecho en ambos municipios, este tipo de cursos son los menos de acuerdo a la programación observada.

Por otra parte, resulta paradójico que el propio municipio de Monterrey, en un proyecto conjunto con la Universidad Autónoma de Nuevo León, diseñó y elaboró dos estándares de competencia laboral, para instrumentar el modelo de competencias promovido por Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias (CONOCER) a nivel nacional, y habiendo constituido el Comité de Competencias a nivel Municipal (el primero de ese nivel de administración pública) no aplique los instrumentos diseñados para ese fin mientras que los mismos ya operan regularmente en otras localidades. En efecto en julio de 2011 CONOCER emitió la norma EC0105 *Atención al ciudadano en el Sector Público*, y en noviembre de 2012 el Estándar de Competencia laboral EC0268 *Prestación de Servicios de Seguridad Vial y Ordenamiento del Tránsito Vehicular*, con lo cual la administración municipal parecía enfocarse al modelo de formación por competencias.

Sin embargo, en ninguno de los dos casos se ha iniciado siquiera un proceso que permita visualizar en un futuro la adopción de unos instrumentos que fueron diseñados por y para la propia institución para la capacitación, evaluación y certificación de competencias y que no son utilizados por el Municipio que les dio luz, aunque tienen un alcance nacional. Ello a pesar que en el catálogo de cursos impartidos se encuentra uno denominado atención al ciudadano que, por lo que el nombre del curso indica, podría servir para la certificación de competencias con el estándar arriba mencionado.

En el caso del otro Estándar EC0268, también entre los cursos ofrecidos se observan muchos destinados a personal de Tránsito y Vialidad y no obstante, no es utilizado el estándar elaborado y autorizado. Ello revela sin duda una ineficiencia y poca voluntad de orientar un buen gobierno con base en un sólido esquema de profesionalización.



**Carlos Gómez Díaz  
de León**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Derecho Público en la Universidad de París XI Sceaux en 1986. Miembro Nivel I del SNI. Autor y coordinador de diversos libros y publicaciones, siendo el más reciente, Pensamiento Político Administrativo de Pedro Zorrilla Martínez (2013). Experiencia profesional desde 1980, en diversas dependencias federales y estatales, especialista en gestión pública y profesionalización

**CONCLUSIONES**

Así, tanto en el caso de la formación general como en la formación direccional, la agenda es compleja pero más aún en aquellos cuadros a quienes está encomendada la conducción de los asuntos a nivel de las administraciones locales. Como se destacó en la muestra de los cinco municipios, los recursos se han incrementado sustancialmente y ello significa una mayor responsabilidad hacia la ciudadanía.

Este mismo incremento se ha observado en otros municipios y en las entidades federativas como consecuencia de los programas de descentralización y las participaciones y aportaciones federales. Por lo tanto, la sustentabilidad del modelo de gobernanza estriba en una dirección profesional, responsable, abierta y participativa, que rinda cuentas de cara a los ciudadanos que ofrecen con sus recursos posibilidades de obtener mejores servicios públicos, mejor atención en trámites a la población y una vida de calidad.

Como se puede apreciar en el análisis de la capacitación en Monterrey y en San Nicolás de los Garza, no es solamente la realización de cursos y la asistencia a éstos de los servidores públicos lo que produce una administración pública y un gobierno de calidad, una gobernanza democrática. Se requiere de funcionarios públicos preparados, responsables, facilitadores y con una visión de servicio público que trascienda el cumplimiento de lo que la ley establece. Un servicio público de excelencia requiere de servidores públicos que ofrecen más de lo exigible a sí mismos para brindar a su comunidad un mejor lugar para convivir en armonía, paz y calidad.

**REFERENCIAS**

- 1 Este documento toma como base el trabajo preparado para su presentación en el I Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad de Guanajuato y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en la Ciudad de Guanajuato los días 26, 27 y 28 agosto de 2013.
- 2 La información sobre los cursos fue tomada del sitio:  
<http://portal.monterrey.gob.mx/transparenciaArt10> consultado el 26 de marzo de 2014.
- 3 Información tomada de  
[http://201.134.19.233/LTAINL/Art10FracVII\\_1htm](http://201.134.19.233/LTAINL/Art10FracVII_1htm) consultado el 25 de marzo de 2014.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (1992) *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (2007) Aporte de las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *CLAD Reforma y Democracia No 39*. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. Ed. FCE, México.
- Arellano, D. E. (2003) *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003) “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. *XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno*. Ed. CLAD/ONU Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) “La Gobernanza Europea. Un libro Blanco” *Diario Oficial C 287*, 12.10, Bruselas, Bélgica.
- Deutsch, Karl. (1973) *Política y gobierno*. Ed. FCE, México, D.F.
- Dussauge Laguna, Mauricio. (2004) Tendencias de cambio en el servicio Civil de los Estados Unidos. *Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, núm. 2*, Ed. Fundamespa, México.
- Gómez Díaz de León, Carlos. (2009) “Un Modelo de profesionalización por competencias: el caso de Nuevo León”. En C. C. Gómez Díaz de León, *La profesionalización del Servicio Público por Competencias: experiencias comparadas*. Ed. UANL, San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México.
- Gómez Díaz de León, Carlos. (2006) “Un enfoque estratégico en la gestión de Recursos Humanos: el Sistema integral para la Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León”. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Volumen III, Numero 5, Primer semestre, Ed. Fundamespa, México.
- Gomez Díaz de León, Carlos y Cynthia Arroyo (2011) “La Nueva Gestión Pública Municipal: Hacia un modelo de gobernanza democrática”. En H. Díaz, *Retos y Perspectivas de los Municipios en México*. Ed. Secretaría de Gobernación-INADEF.CIECAS-IPN, México.
- Kliksberg, Bernardo (2001) *Towards an Intelligent State*. Ed. UNDESA-IIAS, New York, USA.
- Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones públicas*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Martínez Puón, Rafael (2012) “Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica”. *Revista de Gestión Pública*. julio-diciembre Vol. I, No 2 Ed. Ed. Centro de Estudios en Gestión y Política Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Pontifes Martínez, Arturo. (2007) *Modelo de Profesionalización para los servidores Públicos de las Entidades Federativas*. Ed. INAFED Secretaría de Gobernación, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006) “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” *Diario Oficial de la Federación*. 30 de marzo, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012) “Ley General de Contabilidad Gubernamental” *Diario Oficial de la Federación* 12 de noviembre, México.

Subirats, Joan (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. MAP-INAP, Madrid, España.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011). “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza”. *Reforma y Democracia No 50* . Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.

### **Páginas web**

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>, México

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI. *Estadísticas de Finanzas públicas Estatales y municipales*.  
<http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consultageneral/ver4/MDXQueryDatos.asp>, México.

<http://portal.monterrey.gob.mx/transparenciaArt10>

[http://201.134.19.233/1TAINI/Art10FracVII\\_1htm](http://201.134.19.233/1TAINI/Art10FracVII_1htm)