

Servicios públicos municipales y profesionalización

Leobardo Ruiz Alanís

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM

Introducción

El objetivo de este ensayo es abordar brevemente el tema de los servicios públicos municipales y plantear un esquema sobre cómo funciona un servicio público de agua; asimismo, presentar un ejercicio de evaluación para un servicio o un bien público que determinando gobierno quisiera prestar a la población con base en los criterios mínimos que propone Montaña (1978) para que las decisiones en las administraciones públicas no se tomen por corazonada, inercia, compromisos políticos u otros motivos, sino a través de parámetros sencillos, pero objetivos, que permitan a las autoridades decidir sobre qué servicios prestar, cuáles aplazar o en cuáles poner énfasis, como hacer un puente peatonal o tapar baches, arreglar una escuela o ampliar la dotación de desayunos escolares; se trata de decisiones que cotidianamente enfrentan las autoridades municipales. Finalmente se hace referencia sobre un tema de verdadera importancia: la profesionalización del servicio público que países como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda tienen, en América Latina destacan por su avance significativo los casos de Costa Rica, Chile y Brasil, en México, a pesar de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

Administración Pública Federal, en el año 2003, no se puede hablar todavía de un sistema de carrera, salvo excepciones dignas de reconocerse como la Secretaría de Relaciones Exteriores, y desde nuestra perspectiva, una administración pública que carece de servicio civil de carrera, no puede considerarse moderna.

Servicios públicos

El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural” (Montaña, 1978: 37). Además de los servicios públicos, los gobiernos desempeñan otras funciones como la representación política, la dirección de la sociedad, la gobernanza, entre otros. Tanto los servicios como las funciones son fundamentales, de lo contrario habría ingobernabilidad si los servicios públicos no se prestaran y si los gobiernos se desatendieran de funciones tan importantes como la seguridad pública para asegurar la vida y el patrimonio de su población.

El artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que:

Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y

conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes: I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales; II. Alumbrado público; III. Limpia y disposición de desechos; IV. Mercados y centrales de abasto; V. Panteones; VI. Rastro; VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; VIII. Seguridad pública y tránsito; IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos; XI. De empleo.

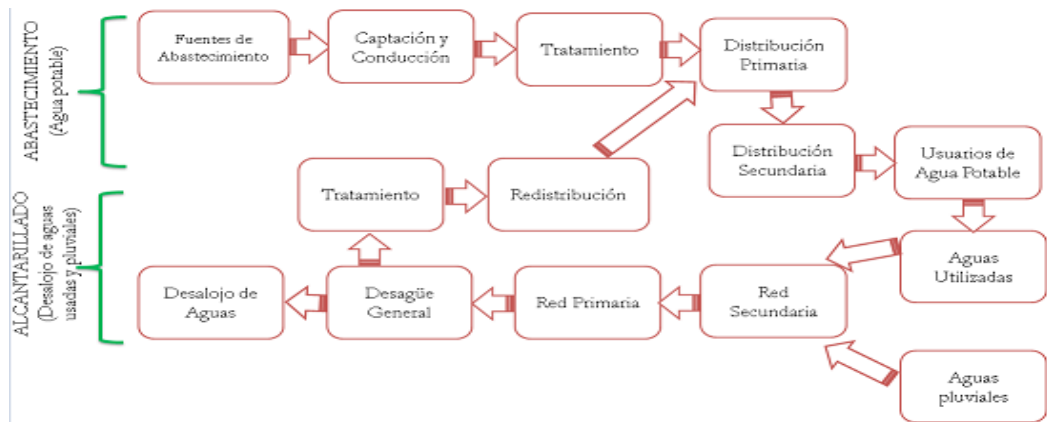
En la fracción VIII se enlista la seguridad pública y tránsito, pero es un error, porque son más que un servicio público, son lo que los juristas llaman funciones públicas. Una función pública es una actividad básica del estado que es de tal prioridad que no puede subrogarse ni concesionarse, por lo que sería impensable que una empresa privada se encargara de la seguridad pública o del tránsito.

Grosso modo, la diferencia radica en que un servicio público puede usarse o no y es posible prescindir de ellos como del transporte público o del agua potable, no así de la seguridad pública, nadie estaría en condiciones de desatenderse de esta función y colocarse por encima de las normas de convivencia, al respecto puede decirse que la función pública es totalizadora. Los servicios que se contemplan en el artículo 125 son enunciativos; es decir, que si un municipio tiene la capacidad y necesidad de dar otro servicio, lo puede hacer.

- 68 -

Servicio público de agua potable y alcantarillado (un ejemplo esquemático)

Figura 1. Servicio público de agua



Fuente: Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1997: 135.

En la figura 1 se esquematiza el servicio de agua potable. El servicio inicia a partir de las fuentes de abastecimiento, continúa la captación y conducción hasta seguir con el tratamiento para realizar la distribución primaria, bajar a la distribución secundaria y llegar, de esta manera, a la población usuaria del agua potable. Hay otra línea a partir de las aguas utilizadas, donde se hace el vertido a la red secundaria, a la red primaria, al desagüe general y al desalojo de las aguas. Se advierte que en este esquema las aguas pluviales se lanzan directamente al drenaje, lo que pareciera natural, pero ya no lo es puesto que actualmente resulta imprescindible separar las aguas pluviales de las aguas negras, más en países como México, que “está en condiciones de ser un país con estrés hídrico debido a su ubicación geográfica y el tamaño de su población, ... (y) debe tener mucha seriedad respecto de la gestión del agua para actuar con responsabilidad y asegurar su disponibilidad, no tan sólo para la población actual, sino también para las poblaciones venideras” (López, 2013: 71-71).

Mediante un sistema doble de captación de agua, uno para agua de lluvia y otro para aguas negras, podría darse un tratamiento mínimo, tan sólo de simple reposo al agua pluvial, y podría utilizarse inclusive para beber. Se trata de una inversión costosa, pero es la única forma de realizar proyectos de gran envergadura; es decir, arriesgar capital financiero, hasta político, porque si un gobierno municipal pone en marcha un sistema pluvial, quizá la población esté insatisfecha ya que por invertir en este tipo de tecnologías no atendió otras necesidades, pero dicho gobierno estará sembrando bienestar para el futuro.

Evaluación para la planeación

Figura 2. Evaluación de las aportaciones

APORTACIÓN	Estimaciones					Peso	Valor Ponderado
	Muy buena 1.0	Buena 0.8	Regular 0.6	Pobre 0.4	Ninguna 0		
POLÍTICA						0.30	
SOCIAL						0.20	
DESARROLLO						0.30	
RENTABILIDAD						0.20	
GRADO DE VIABILIDAD:						Suma	
						/5=	

Fuente: Montaña, 1978: 44.

En determinado momento, quienes toman las decisiones en el ámbito público municipal, estatal y federal tendrán que evaluar qué hacer con su presupuesto, tan escaso actualmente, si construyen un paso peatonal para que no haya accidentes, si mejoran la infraestructura escolar o el alumbrado público, o tal vez hacen una gran fiesta, porque en ocasiones se piensa que realizar ciertas actividades puede redituarse en popularidad a las autoridades públicas.

Para no decidir por corazonada o inercia, en la figura 2 se muestra un esquema que podría ayudar a realizar, mediante cuatro criterios, una evaluación de aportaciones de las actividades y decidir su grado de viabilidad.

Por ejemplo, imaginemos que un gobierno municipal pretende realizar la fiesta de la reina de la primavera, deberá preguntarse qué aportación política tendrá, si evalúa que será muy buena, entonces deberá colocar 1, si será simplemente buena, 0.8, si será regular 0.6, etcétera, y para ponderarlo se multiplica por el peso que se le otorga a este criterio para finalmente generar el valor ponderado. Lo mismo deberá hacerse con todas las aportaciones que se presentan en el esquema; es decir, si considera que habrá beneficio social como mejorar la convivencia o que las personas se sientan identificadas; qué aportación habrá para el desarrollo económico, como las ventas de comerciantes o la demanda de transporte público; y por último, el grado

de rentabilidad, lo que se recaudará, cuánto se recuperará del gasto, entre otros. Para concluir deberá realizar la suma de los valores ponderados, y de una manera sencilla podrá evaluar y conocer qué servicio público, obra, programa, entre otros, le reditúa más en función de las aportaciones.

Profesionalización del servicio público

Un artículo que ha dormido el sueño de los justos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, promulgada hace más de 20 años, es el 145, que establece que:

Artículo 145.- En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal con los siguientes objetivos:

- I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;
- II. Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
- IV. Lograr la continuidad de los programas;
- V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
- VI. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;
- VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.

En el artículo 146 de dicha ley se señala además que:

Artículo 146.- El sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal contará con una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento Público Municipal.

El propósito de los anteriores artículos es que el personal del sector público municipal reciba algún estímulo conforme realice bien su trabajo. Quizá como reacción inmediata pensemos que resulta evidente que el personal debe desempeñar con eficiencia su trabajo puesto que recibe un sueldo del erario público para tal efecto, pero en la vida moderna, las empresas que ofrecen estímulos a su personal por realizar bien su trabajo, o incluso por esmerarse en mejorarlo, son competitivas y exitosas.

Los principales gastos de las mejores empresas, después de la tecnología y materias primas son la capacitación y el desarrollo, las empresas que están a la vanguardia en el mundo son las que más invierten en sus recursos humanos porque representan su capital más valioso.

“Las empresas de todo el mundo se enfrentan a una lucha por competir en los mercados, cada vez más globalizados. Una de las respuestas clave para enfrentar la competencia es el esfuerzo por mejorar las capacidades y las habilidades mediante el avance tecnológico y la capacitación a

los empleados. La literatura especializada reconoce la importancia de fortalecer las capacidades empresariales dentro del contexto de la economía global, que se basa cada vez más en los conocimientos” (Mercado *et al.*, 2008: 126).

En el ámbito público, “los países miembros de la OCDE destinan gran cantidad de recursos a la formación y al desarrollo de la capacitación de los empleados públicos, a fin de permitir la adaptación de dicha capacitación a las competencias requeridas, proporcionando una mejora continua en la gobernanza pública. La capacitación y el desarrollo han ido adquiriendo cada vez más importancia, a medida que los servicios públicos se encuentran compitiendo por habilidades escasas en la economía del conocimiento” (OCDE, 2014: 334).

La administración francesa invierte un porcentaje alto del gasto público para capacitación y desarrollo de su personal. Con exclusión de los Ministerios de Educación (Educación Nacional y de Educación Superior e Investigación), el promedio de días de formación (legales y profesionales) fue de 7,4 días en 2013 (6,9 días en 2012). La proporción de los gastos de formación aumentó ligeramente en 2013 y se situó en 6,7% de la nómina. El número de días de formación en este campo, es de 3,2 días en 2013 por empleado. Los funcionarios de categoría A y B tienen 4,0 y 3,9 días de formación al año, respectivamente, los

funcionarios de categoría C tienen 2,1 días (Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, 2015).

En los Ministerios de Educación, el promedio de días de formación por empleado fue de 3 días en 2013. El coste estimado de la formación profesional ascendió a 1697.1 millones de euros en 2015, lo que representó 7.5% de la nómina (Statistiques et Recherche sur la Fonction Publique).

En Estados Unidos, en la Casa Blanca, la Oficina del Personal (Office Personnel Management) tiene como misión trabajar en varias categorías generales para reclutar, retener y honrar a una fuerza de trabajo de clase mundial para el pueblo estadounidense (OPM, 2016), por tal motivo uno de sus objetivos es ofrecer programas de capacitación y desarrollo y otras herramientas de administración para el personal y agencias federales.

El 08 de diciembre de 2009, el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Barak Obama, emitió el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* con la finalidad de asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración (The White House, 2017). El documento establece que las dependencias deberán aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, por lo que es indispensable la capacitación y desarrollo de las personas que se desempeñan en el servicio público. En la administración

pública mexicana, salvo excepciones, poco se invierte en la capacitación y el desarrollo del personal.

Características de la profesionalización

El profesionalismo es una característica del trabajo que prosperó a partir de la industrialización (Fernández, 2007). *Grosso modo*, la profesionalización es una de las características básicas de la edad moderna, aun los trabajos más sencillos requieren un proceso de aprendizaje formalizado puesto que ya no se trata únicamente de un aprendizaje empírico sino que se cursa en talleres, universidades, escuelas de capacitación, entre otros.

En países desarrollados, actividades como la albañilería y la carpintería, son consideradas como profesiones; es decir, la profesionalización no solamente se refiere a los altos niveles de la medicina, ingeniería, astronomía, sino que también está presente en las más “sencillas” actividades productivas.

De acuerdo con Fernández (2007), las siguientes son características de la profesionalización:

1. El derecho a ejercer una profesión supone una formación profesional de larga duración, impartida en lugares especializados.
2. Los profesionistas comparten una actitud de servicio, y están orientados más

a los intereses generales de la sociedad que al logro de los beneficios personales.

3. Los ingresos, el prestigio y el poder de los profesionistas son elevados, lo que los hace pertenecer a las fracciones más elevadas de las clases medias de la sociedad.

“Los dos tipos de profesiones son desde la sociología parsoniana:

1. La profesión de la erudición. Que se encarga de la investigación y la docencia.
2. La rama “aplicada” de las profesiones liberales” (Ballesteros, 2007: 15).

Profesionalización y servicio civil

Max Weber mostró que el profesionalismo es superior al diletantismo, al explicarlo ampliamente en su libro *El político y el científico*, donde argumenta que:

Ya no es suficiente la administración de diletantes; la Civil Service Reform está creando continuamente puestos vitalicios, dotados de jubilación, dando por resultado que los funcionarios que desempeñan tales cargos tienen formación universitaria con tantas aptitudes como los nuestros e igualmente insobornables. Ya existen casi cien mil cargos que no son parte del botín electoral, dotados de derecho a jubilación y a los cuales se es merecedor mediante exámenes de capacitación. De este modo

el *spoils system* habrá de retroceder paulatinamente y obligará, asimismo, a que la estructura de la dirección del partido sea modificada en un sentido imposible de predecir por ahora (Weber, 1981: 41).

En todos los países desarrollados, a partir del siglo XIX, el sistema de botín fue sustituido por el servicio civil. Si bien, “en su momento, este sistema tuvo algunos méritos, como flexibilidad y rapidez, que facilitaron la formación de los Estados nacionales (Grindle 2012)... también involucró problemas, como la corrupción, la violencia, la opacidad, la ausencia de igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos públicos y la discontinuidad en la provisión de los servicios” (Méndez, 2013: 1), por lo que el sistema de botín fue sustituido por el servicio civil basado en el mérito, exámenes y estabilidad laboral.

A pesar de que en México se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril de 2003 y su respectivo Reglamento en abril de 2004, su implementación ha tenido diversos problemas, incluso, hay quienes consideran que “a pesar del diseño balanceado y las buenas intenciones de los líderes políticos, la implementación del servicio civil resultó centralizada, incompleta e ineficiente” (Méndez, 2006: 199). Méndez identifica que un factor que explica de manera preliminar esta situación es la:

... cultura política personalista que persiste entre los funcionarios públicos y los políticos. Por su parte, este personalismo puede estar relacionado con otros factores, como la fuerte desconfianza que caracteriza a la cultura mexicana (una encuesta reciente revela que 80% de los mexicanos no confía en sus conciudadanos) (Butcher, 2007), la estructura clientelar de los partidos políticos y la tendencia a considerar las reglas como flexibles (aumentada paradójicamente por la sobrerregulación establecida para evitar esta flexibilidad)... además del ... “factor ... institucional, ya que está relacionado con el tipo de organización responsable de la instrumentación de la reforma, la organización burocrática clásica dependiente del Poder Ejecutivo (la Secretaría de la Función Pública), la cual bloqueó la adopción de un enfoque basado en el mérito y la transparencia (en este sentido, el Consejo del Servicio Profesional debió establecerse en una forma más plural y abierta, o esta reforma podría haber estado a cargo de una agencia autónoma, ajena a la estructura central del gobierno)” (Méndez, 2006: 200).

Comentarios finales

En la administración pública mexicana, de los tres ámbitos de gobierno, quienes ingresan al servicio público, en la mayoría de los casos, la primera vez que saben de qué se trata su trabajo es cuando ya están sentados en el escritorio. Se reconocen avances, las instituciones públicas ofrecen cursos de

capacitación y las universidades e instituciones de educación superior realizan grandes esfuerzos por preparar personal profesional, pero el aprendizaje en las aulas debe ir acompañado de la preparación y desarrollo de conocimientos para el ejercicio práctico de la función pública.

El trabajo en la función pública es muy serio, o así debiera serlo, puesto que se maneja la riqueza nacional, se diseñan los sistemas de salud y educación para la población mexicana, se construyen carreteras e infraestructura, por lo que no debe ser un ejercicio frívolo, sino que debe ser un ejercicio de profesionales, que continuamente adquieran conocimientos y se capaciten. Debemos reconocer que la profesionalización es una necesidad inherente a todas las sociedades modernas y reclama un proceso de aprendizaje, de ejercicio y de renovación de conocimientos.

Bibliografía

Ballesteros, Arturo (2007), “Max Weber y la sociología de las profesiones”, en *COLLECCIÓN mástextos*, núm. 25, México, Universidad Pedagógica Nacional, en file:///C:/Users/Z400/Downloads/max-weber-y-la-sociologa-de-las-profesiones.pdf

Fernández, Jorge, *et al.* (2007), *Profesión, ocupación y trabajo*, Barcelona, Pomares SA.

Gaceta del gobierno (1993), *Ley Orgánica*

Municipal del Estado de México, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig022.pdf>, consultada el 18 de noviembre de 2016.

López, Rubén (2013), “Agua potable y drenaje. Plantas de tratamiento”, en *Rc et Ratio*, número 7, año IV, Toluca, Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, pp. 71-83.

Méndez, José Luis (2006), “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal”, en *Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, en <http://redaccion.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2012/08/Jose-Luis-Mendez-el-SPC.pdf>.

----- (2013), “La gestión del personal público en América Latina”, en XVIII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay, 29 oct.-1 nov.

Mercado, Alfonso, *et al.* (edit.) (2008), *Inversión extranjera directa, tecnología y recursos humanos en los países en desarrollo*, México, El Colegio de México/OCDE.

Ministère de la fonction publique (2015), *La formation statutaire et professionnelle des agents des ministères en 2015*, en <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/>

statistiques/stats-rapides/formation-statutaire-et-prof-2015.pdf, consultado el 29 de marzo de 2017.

Montaño, Agustín (1978), *Manual de Administración Municipal*, México, Trillas.

Office Personnel Management (OPM) (2017), *Training and Development*, en <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/training-and-development/career-development/>

Secretaría De Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) (1997), *Guías técnicas de capacitación municipal*, México, Talleres gráficos de México.

The White House (2017), *Transparency and Open Government*, en https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

LEOBARDO RUIZ ALANÍS. Es maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estudió la Especialidad en Desarrollo Rural y Urbano por el Instituto Internacional de Administración Pública, dependiente del Primer Ministro del gobierno de Francia. Actualmente es profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Sus líneas de investigación son: gobierno municipal y

profesionalización del personal público. Ha impartido diversas conferencias en México, Estados Unidos, Francia y España con temas relacionados con desarrollo regional, profesionalización, servicio civil de carrera y administración electrónica. Publicaciones recientes: (2015) “Redes sociales y elecciones”, en *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, coordinado por Moreno, Roberto, *et al.*; (2015), “La intermunicipalidad: forma superior de cooperación municipal”, en *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*, coordinado por Aguilar, Alejandro, *et al.*; (2014), “Gobierno electrónico en los municipios en México. Contextos y desafíos”, en *Perspectivas del gobierno electrónico local en México*, coordinado por Ruiz, Leobardo, *et al.*

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 25 de febrero de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.