



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

**La Profesionalización y Experiencia de los Servidores Públicos en los
Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla 2019-2020**

Enero 2021

Tesina presentada para obtener el grado de Maestría en Auditoría Gubernamental,
Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta

Joaquín Hernández Gutiérrez

Director de tesina

Dr. David Villanueva Lomelí

Asesores

Dr. Mario Demetrio Palacios Moreno

Mtro. José Juan Rosas Bonilla

Índice

Capítulo 1. Marco Metodológico

- 1.1 Planteamiento del Problema
- 1.2 Justificación
- 1.3 Antecedentes, Estado del Arte o Estado de la Cuestión del Problema planteado
- 1.4 Preguntas de Investigación
- 1.5 Hipótesis
- 1.6 Objetivos Generales y Específicos
- 1.7 Metodología

Capítulo 2. Marco Teórico

- 2.1. Administración Pública Municipal
 - 2.1.1 Origen del Municipio en México
 - 2.1.2 Marco Jurídico del Municipio
 - 2.1.3 El Ayuntamiento Municipal
 - 2.1.4 Estructura y Funciones de la Administración Pública Municipal
 - 2.1.5 Importancia del Municipio como Orden de Gobierno
- 2.2. Profesionalización del Servicio Público en los Municipios de México
 - 2.2.1 Definiciones Conceptuales de Profesionalización
 - 2.2.2 Elementos de Profesionalización
 - 2.2.3 El Servicio Profesional de Carrera
 - 2.2.4 La Importancia del Servicio Profesional de Carrera
 - 2.2.5 Beneficios del Servicio Profesional de Carrera
 - 2.2.6 El Servicio Profesional de Carrera en los Municipios de México
- 2.3. El Liderazgo como Herramienta en la Administración Pública Municipal
 - 2.3.1 Liderazgo en la Función Pública

Capítulo 3. Marco Contextual

- 3.1 Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla
- 3.2 Contexto Político
- 3.3 Contexto Socioeconómico
- 3.4 Análisis de la Profesionalización y Experiencia Laboral de los Servidores Públicos de los Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla

Capítulo 4. Referencias para profesionalización y capacitación de servidores públicos

- 4.1 Liderazgo Público Efectivo
- 4.2 Perfil de Competencias de los Presidentes Municipales

Introducción

El propósito principal de la investigación sobre el estudio de la profesionalización de los servidores públicos en los municipios semiurbanos del Estado de Puebla, se deriva de la necesidad de que los ayuntamientos de este tipo cuenten con personal especializado que tenga los conocimientos necesarios para que estos puedan asumir sus funciones de manera adecuada y dar cabal cumplimiento a las funciones y obligaciones, para que la administración pública sea eficiente y eficaz en la prestación de servicios públicos.

La importancia de este tema se encuentra en la profesionalización y capacitación de los servidores públicos en el orden municipal, derivado de que el municipio es el ámbito más cercano a los ciudadanos, y es donde la población acude a presentar las demandas sociales, mismas que pueden, en ciertos casos, ser atendidas y resueltas por los representantes del municipio. Es ahí donde radica la relevancia de la profesionalización y capacitación, ya que las personas responsables de dar soluciones deben tener conocimientos técnicos del tema que se pretende resolver.

Por lo tanto, uno de los objetivos de este trabajo con base en investigación documental es conocer el nivel de profesionalización en el que se encuentran los servidores públicos en los municipios semiurbanos del Estado de Puebla y de esta manera buscar la relación que existe entre los servidores que cuentan con un nivel de profesionalización adecuado y los que tienen un nivel de profesionalización deficiente y cómo esto afecta o beneficia en el desempeño de sus funciones.

Es preciso dar respuesta a las necesidades de la sociedad en los municipios semiurbanos, es por eso que los gobiernos locales deben comprometerse a generar procesos de profesionalización destinados a conceder los conocimientos y capacidades técnicas necesarios que puedan aplicarse de manera inmediata, en este sentido se asume que la profesionalización debe tratarse como tema de interés en los gobiernos locales que cumplan con los requerimientos de intercambio de buenas prácticas.

Es por eso que los servidores públicos que obtienen sus cargos por medio de elección popular, en la mayoría de ocasiones se aprovechan de la simpatía que tienen con el pueblo que votó por ellos, sin embargo, es responsabilidad de ellos contar con los perfiles profesionales o el personal con las capacidades para lograr el desempeño de la función encomendada. En algunos casos, se ha llegado a identificar que los responsables en la

gestión pública municipal no cuentan con la experiencia, conocimientos o aptitudes para llevar a cabo sus funciones; por lo que es fundamental que los responsables de la administración pública municipal promuevan la profesionalización y la capacitación.

Es por estas situaciones que despertaron el interés en esta investigación, ya que la profesionalización representa un elemento que puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de los municipios semiurbanos del Estado de Puebla por medio de los servicios públicos que brinda.

Si bien todos los mexicanos tienen derecho a ser partícipes de algún proceso electoral y llegar a ocupar algún puesto de elección popular, existen ciertas actividades o funciones en donde se requiere contar con conocimientos básicos sobre las áreas en las que desempeñaran las funciones que les fueron concedidas.

1. Planteamiento del Problema

El desarrollo de la sociedad mexicana, en específico en el estado de Puebla, comienza desde el primer orden de gobierno. El gobierno municipal es el que tiene el punto de contacto con los ciudadanos, y, por ende, conoce de primera instancia las problemáticas y necesidades que atañen a la población, es por eso por lo que se estima necesaria la profesionalización de los servidores públicos municipales.

Sin embargo, como señala “Michel Crozier (1996) las decisiones de los servidores públicos siguen siendo inexpertas y sólo la profesionalización de los agentes públicos permitirá desarrollar una administración más flexible y eficiente en sus logros.”

Además, la falta de resultados y la existencia de problemas provocados por el sistema de patronazgo, corrupción, prácticas clientelares, entre otras arraigadas en las instituciones gubernamentales y administrativas, repercuten en la generación de bienes y servicios públicos. Este tipo de situaciones minan la credibilidad y la confianza en dichas instituciones, dificultando con ello la consolidación de entidades públicas eficaces y eficientes.

“En el *Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una Ley de Profesionalización para el Siglo XXI* organizado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), se detectaron problemáticas en materia de profesionalización, las cuales son:

- Deficiente formación en los valores de la función pública.
- Falta de vocación en el servicio público.
- Resistencias políticas al cambio y a los procesos de formación.
- Limitaciones presupuestales y técnicas en la capacitación constante.
- Desconfianza en los procesos de reclutamiento, formación y ascenso.
- Desconocimiento de la normatividad que rige las atribuciones de cada funcionario.
- Deficiencias en los procesos de evaluación al desempeño.
- Escaso alcance del servicio profesional de carrera respecto al total de servidores públicos en la Administración Pública Federal (aproximadamente 6%).

Es importante destacar que en este foro se señaló que, con mucha probabilidad, el principal obstáculo que habrá de enfrentarse es la voluntad política por parte de los gobernantes (a nivel federal, estatal y municipal), para dejar de ver a los puestos públicos como un botín político y efectivamente permitir que los servicios públicos queden en igualdad de condiciones, en manos de hombres y mujeres realmente preparados, capaces e íntegros, dispuestos a brindar el mejor desempeño en favor de los intereses de la sociedad (Gutiérrez, 2017)”.

2. Justificación

“Existe una gran dificultad en los municipios semiurbanos en el Estado de Puebla en contar con servidores públicos profesionalizados, esta falta de profesionalización recae principalmente en que las tareas administrativas no se realizan de forma adecuada y esto provoca que el servicio público no se brinde de manera eficiente y con calidad; que la toma de decisiones se vea perjudicada por la falta de conocimientos específicos de cada área y que los presupuestos se utilicen de manera inadecuada. Con estos descontrolados administrativos se ven afectados tanto a la ciudadanía por no brindarle los servicios públicos de manera adecuada y el mismo gobierno que recae en falta de credibilidad y legitimidad de su administración (Martínez, 2013, p5)”.

Después de que se realizó el estudio se encontraron deficiencias o limitaciones en la capacitación a funcionarios en el ámbito municipal; por lo que, el objetivo del trabajo es dar respuesta al por qué la profesionalización de los servidores públicos municipales es importante para una gestión pública eficiente, por lo que la contribución será generar

alternativas que permitan a las autoridades municipales, tomar decisiones sobre los programas de capacitación para sus ayuntamientos.

3. Antecedentes, Estado del Arte o Estado de la Cuestión del Problema Planteado

“Como antecedente de este tema podemos usar como referencia el “Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal” y en la “Evaluación 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal” elaborados por la auditoría Superior de Federación, donde mostró tanto las fortalezas, como las debilidades para que el estado mexicano cuente con un cuerpo de funcionarios realmente aptos y capacitados para el desempeño de un servicio público de calidad (ASF, 2006, 2012)”.

“Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el estudio llamado “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, entre las deficiencias detectó un inadecuado proceso de planeación de recursos humanos, así como excepciones a los procesos rigurosos de reclutamiento mediante el abuso del uso del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el cual constituye una excepción al concurso abierto y libre con base en los méritos y la experiencia (OCDE, 2011)”.

4. Preguntas de Investigación

¿Los servidores públicos de los municipios semiurbanos del Estado de Puebla cuentan con capacitación en las diferentes materias que se necesitan?

¿Los servidores públicos de los ayuntamientos en dichos municipios del Estado de Puebla se capacitan permanentemente?

¿Los municipios semiurbanos del Estado de Puebla poseen un catálogo de puestos? ¿Y en caso de tenerlo se utiliza para el reclutamiento de personal?

5. Hipótesis

Los servidores públicos de los municipios semiurbanos del Estado de Puebla cuentan con áreas de oportunidad para incrementar sus capacidades en el sector público, mediante modelos de profesionalización y desarrollo de liderazgo.

6. Objetivos Generales y Específicos

Objetivo General

Identificar propuestas o modelos que de profesionalización y liderazgo que permitan desarrollar las capacidades institucionales en los municipios semiurbanos del Estado de Puebla.

Objetivos Específicos

- Conocer las capacidades académicas y perfiles de los servidores públicos que laboran en los municipios semiurbanos del Estado de Puebla.
- Proponer alternativas de profesionalización para los servidores públicos de municipios semiurbanos del Estado de Puebla.

7. Metodología

El tipo de Investigación a realizar es descriptiva, para esto se tomarán en cuenta dos variables, la primera variable independiente es: nivel educativo de los servidores públicos, segunda nivel de experiencia laboral de los servidores públicos.

El periodo de tiempo a estudiar comprenderá en el periodo 2019 y 2020, por lo que se trata de una investigación transversal, con manejo de datos cualitativos y de alcance descriptiva, tomando en cuenta que se estará contando con información de dos años para poder hacer el análisis.

Para el análisis de esta información se llevó a cabo la recopilación y lectura de textos hasta la interpretación. Este análisis permitió separar la información más importante para realizar el estudio.

Los Límites de la investigación con los datos recabados para la realización de este estudio son 3: el primero se relaciona con la publicación incompleta por parte de los municipios en la plataforma nacional de transparencia, el segundo se relaciona con la resistencia de los municipios para facilitar la información sobre las variables antes mencionadas y la tercera limitante fue la contingencia sanitaria en la que se encontraba los municipios semiurbanos del estado de Puebla.

Derivado de estas 3 limitantes y con la información recabada se logró identificar que un 18% no publica información respecto a las variables antes mencionadas, el 24% no publica la experiencia laboral y el 58% publica ambas variables.

Capítulo 2

2.1 Administración Pública Municipal

2.1.1 Origen del Municipio en México

“Para conocer el origen de lo que hoy es el municipio, necesariamente se tiene que remitir a escudriñar el pasado. La finalidad es precisar la fuente de lo que hoy configura la forma primaria de organización político-social de los individuos para posteriormente conocer la situación actual de este importante sistema de organización surgida de la necesidad de protección que vino a configurar lo que actualmente es un orden de gobierno facultado para asegurar el buen funcionamiento social, político y administrativo.

De acuerdo con Quintana los antecedentes remotos de la organización de los gobiernos locales datan de la época proto-histórica del hombre de Grimaldi o de Cromagnon; tiempo desde el cuál, los hombres fueron acumulando experiencias, conocimientos e ideas a partir de los cuales fueron estableciendo sus prioridades y necesidades básicas para asegurar su supervivencia. Una de estas, seguramente, fue la necesidad de la seguridad. Fue con base en esto que se instituyeron los primeros grupos, hordas, clanes y tribus hasta configurar las familias y finalmente el Estado (Quintana, 1995, págs. 27-28)”.

“Siguiendo al mismo autor, se afirma que las primeras grandes civilizaciones humanas se dieron en la región conocida como Mesopotamia, con los pueblos Sumerios o Caldeos, Acadios y Babilonios. La vida en ciudades como Ur, Uruk, Lagash, Asur, Nínive y Babilonia fue compleja, sus necesidades de organización urbana, que algunos autores - como Posada- denominan premunicipal, se vieron enfrentadas a complicadas regulaciones morales, religiosas y jurídicas.

Un claro ejemplo de estas formas de organización y control de los individuos fue la que la civilización egipcia llevó a cabo en ciudades como Thinis, Menfis y Tebas; grandes capitales de diversas dinastías gobernantes, ejemplo de la compleja vida urbana que desarrollaron los egipcios, mismas que dejaron grabadas en inscripciones jeroglíficas que

describen los pasajes de gobierno, del trabajo, los rituales, las costumbres, las leyes, entre otros aspectos.

Cabe destacar que las formas de organización llevadas a cabo por las primeras hordas y posteriormente por las grandes civilizaciones fueron dadas a partir de la necesidad de tratar de asegurar la supervivencia de las primeras asociaciones humanas y para ello fue necesario establecer ciertos tipos de normas que las personas del grupo debían observar irrestrictamente. Fue esta asociación primaria la que fue configurando las bases de las grandes civilizaciones que fueron surgiendo y estableciéndose en distintos puntos del mundo, cada una instaurando su sistema de ordenamiento humano con base a sus experiencias pasadas y las necesidades que en su momento fueron requeridas para asegurar el orden interno, el control, la conquista y la expansión territorial.

Otra importante civilización de la que se puede estudiar su estructura y organización política y social fue la griega, la cual representa hasta nuestros días una fuerte influencia y aportación de principios que actualmente da forma a distintos pilares de la organización político-social universal, tales como: la filosofía, la política y la democracia, que pronto configuró el andamiaje del pensamiento occidental, aún vigentes.

La ciudad griega o Polis representaba para los griegos el gran espacio donde debían converger los principios de justicia y virtud para el funcionamiento de la vida de la ciudad, si bien es cierto que en Grecia no existió propiamente el municipio como el que conocemos actualmente, sí existió el demos o barrios de la Polis, con algunas autoridades y funcionarios particulares. Entonces, la Polis griega con sus demos podría considerarse como la precursora de la organización municipal que siglos más tarde florecería después en el gran imperio de los romanos.

Por otra parte, fue en Roma donde ya se puede ubicar la figura del municipio como una institución político-administrativa. Su razón de existir se debió principalmente a que el Imperio no podía asumir la atención de los asuntos locales cotidianos como asuntos sus prioritarios, pero sí debía haber un orden y control interno, por lo cual, los municipios se erigieron como la institución formal que se habría de hacer cargo de las necesidades locales. Tan importante resultó ser esta institución para el Imperio que al mismo tiempo que se encargaba de tales asuntos se debía encargarse también de exigir a los habitantes obediencia política y el pago de impuestos, todo pensado para mantener el Imperio en orden y vigilado.

Siguiendo a Quintana, se afirma que las fases en que inicia el surgimiento de las entidades municipales romanas, surgen con las primeras aventuras e incursiones de Roma en tierras de la península Itálica, en el siglo IV a.c. Por los últimos años de la monarquía romana se inicia el uso del concepto *municipes* referido primero a los habitantes de las 11 ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones (Quintana, 1995, pág. 27)".

"La organización del municipio romano se explica del siguiente modo. El municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno (*territorium*), en donde se asentaban algunos núcleos de población, tales como aldeas (*vicz*), grupos de casas diseminadas (*pagi*), centros de reunión (*conciliabula fora*) y fortificaciones (*castella*), todos sometidos a la autoridad municipal.

El pueblo del municipio (*populus municipio*) se componía en primer lugar de los *municipes* o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción. Sólo los *municipes* tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas (*munera*) pero no podían desempeñar cargos de curiales. Finalmente, los *transeúntes* u *hospites*, estaban ajenos a la vida municipal.

Se tiene entonces al Imperio Romano como fuente que dio origen al municipio como institución formal investido de facultades para organizar y mantener el control local y vigilar al mismo tiempo el cobro de impuestos y obligaciones de obediencia social. Asimismo, existía una separación ordenada de funciones que habría que observarse para el correcto funcionamiento del sistema en los que los funcionarios debían otorgar una fianza como garantía de su honradez, al tiempo que existían severas sanciones para los malos manejos de los recursos del Municipio.

Posteriormente, con la conquista de más territorios por parte del Imperio Romano, la península Ibérica fue abarcada, quedando en manos de los romanos. A este respecto señala Mommsen que "la antigua y rica ciudad comercial de Gades (Cádiz), cuyo régimen municipal había transformado César, a tono con los tiempos, siendo pretor, obtuvo ahora del emperador (Augusto) el derecho pleno de municipalidad itálica".

De ese modo, el municipio se asienta en España como forma político-administrativa herencia del Imperio Romano, acerca de ello, Mommsen precisa que "Bajo Augusto, existían en toda España cincuenta Municipios con derecho de plena ciudadanía;

aproximadamente otros cincuenta habían recibido hasta entonces el *ius latium* y se hallaban equiparados a los otros en su régimen interior” (Mommsen, 1947, pág. 20).

“España a su vez, recibió influencias de otras culturas que vinieron a enriquecer la estructura municipal existente, la influencia de los árabes se hizo notoria a partir de ese entonces y se mantendría hasta nuestro tiempo. La ocupación de siete siglos que va del año 711 al 1492 D.C., aportó elementos a la organización general de la sociedad española. La dominación árabe fue sumamente cambiante, generalmente se admiten tres grandes etapas: La de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español; y la de los llamados Reinos de Taifas. De los cuales, múltiples figuras típicamente árabes se conservaron aún después del término de conquista. El término más importante es el de ALCALDE (al'kade) que en su etimología original significa juez. Alguacil (al'wasir) gendarme o policía. Alhóndiga (alfondiga) bodega de granos. Alfaqui (al'faquih) jurista, abogado, encargado de atender diversos asuntos del municipio de Castilla y de León, entre otros (Quintana, 1995, págs. 36-39)”.

“Todo lo anterior como el antecedente a la aparición del primer municipio en tierras americanas, nos permite conocer las bases y las razones del establecimiento del municipio como la institución más importante y cercana a los habitantes de los pueblos, todo entendido como un proceso de construcción institucional y ordenamiento político-administrativo para normar y regular la convivencia social.

En México, el municipio remonta su existencia a partir del año 1519 cuando en la Villa Rica de la Veracruz Hernán Cortés estable el primer Ayuntamiento en el continente americano dotado con personalidad jurídica, política y con una estructura organizacional para su funcionamiento (SEGOB, 2013)”.

“Palacios señala que posteriormente Cortés estableció el segundo Ayuntamiento en Coyoacán, éste sería el primer ayuntamiento metropolitano. No se conoce la fecha exacta de su fundación dado que los documentos que contenían esa información se extraviaron, pero actualmente se conservan documentos fechados el día 8 de marzo de 1524, para esta fecha ya funcionaba el Ayuntamiento de Coyoacán.

En este periodo, la dominación que el imperio ejercía sobre la Nueva España era tal que la sujeción tanto política como administrativa estaba ceñida a todas las leyes que emanaban de España. Incluso hasta que fue redactada la Constitución de 1824, los Ayuntamientos se regían por las Leyes de Partidas, Leyes de la Novísima Recopilación, 13 Leyes de Indias,

Constitución política de la Monarquía Española de 1812 y los Decretos emanados de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz (Palacios, 1987, p148)”.

“En este tiempo, el Ayuntamiento era la organización política y administrativa que normaba la vida de los habitantes, aunque en condiciones de ineficiencia y altos niveles de corrupción. Los municipios y el ayuntamiento, como forma de delimitación geográfica y organización política, resultaron ser algo nuevo para los habitantes de las tierras novohispanas, pues a decir de Vallarta Plata, la influencia de su conformación estaba dado por el municipio romano y español vigentes en España más la suma de algunas características de la formas de organización propias de las poblaciones originarias, lo que devino en una singular conformación en estas latitudes dada la mezcla cultural entre uno y otro sistemas.

Originalmente, los primeros municipios existentes debieron su razón de ser para llevar a cabo el trazo de las poblaciones, así como la regulación de la vecindad con los españoles. El municipio en México adoptó las características propias del municipio español. Posterior al periodo de Conquista, el municipio en México se configuró como la célula primaria de gobierno en todo el territorio. Cabe resaltar que, pese a esto, el municipio no contó con totales poderes ni facultades para llevar a cabo funciones más allá que las que el poder central establecía; esto favoreció al establecimiento de un sistema centralista cuyos poderes absolutos caían en manos del monarca, mismo que mermaba la posición de ente gubernativo primario del municipio.

Otro cambio significativo, que marcaría una nueva etapa del rol del municipio en el territorio nacional fue el que se dio durante el periodo sucesivo a la Independencia. La corona española dejó de ser la batuta sobre cuyas órdenes caminaban los territorios conquistados para adoptar ahora un curso de vida cuyas riendas sería dirigida por los criollos emancipados de la corona, una élite de criollos que a partir de ese entonces fueron conquistando el poder en distintos ayuntamientos, mismos que con el tiempo se convertirían en motín para el acceso al poder, a las riquezas y con ello el surgimiento de formas corruptas del manejo de los asuntos públicos.

El Plan de Iguala de 1821 reconoció la institución municipal, por el contrario, la Constitución de 1824 no reconoció al municipio, pero dejó la libertad para que los Estado de la naciente Federación legislara sobre este asunto. Por otra parte, con la Constitución de 14 1837, de corte centralista, los ayuntamientos fueron eliminados, por lo que las

poblaciones fueron administradas por jueces de paz, prefectos y subprefectos (Vallarta, 2002, pág. 549,550,551)”.

“Tras los efectos del Plan de Ayutla que entre otras cosas exigía un gobierno republicano y democrático y con la Constitución de 1857, el sistema municipal vuelve a ser retomado, dejando la labor de su reestructura a los gobiernos estatales, mismo que en el párrafo primero se lee lo siguiente: Los municipios adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Sin embargo, la Constitución de 1857 no concedió a los municipios plena autonomía en su gobierno.

En esta época, los Estados eran encabezados por prefectos, una especie de gobernador, colocados por el Presidente de la república, quien para tener el control político centralizaba el poder decidiendo quién lo representaría en los Estados; a su vez, los prefectos nombraban a los alcaldes en los municipios, por lo cual, los ayuntamientos quedaban sin capacidad de toma de decisiones puesto que el prefecto era quien decidía la suerte de la población. Luego entonces, el municipio como célula primaria de transformación, desarrollo y democracia nacional sufrió ataduras a causa del sistema político que imperaba en ese tiempo y su papel como espacio vital para el desarrollo y la democracia fue suprimida, por lo que su peso en el mapa de configuración del poder nacional era nulo (Vallarta, 2002)”.

“Posteriormente, el 10 de abril de 1865, de acuerdo con el estatuto provisional del imperio mexicano, el país quedó dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. A la vez que se establecía que cada población tendría una administración municipal propia a cargo de alcaldes, mismos que presidirían los ayuntamientos.

Años después, en 1876, Porfirio Díaz Mori lanza el Plan de Tuxtepec, que, entre otras, reconoce la desaparición por completo del poder municipal al agrupar a los Ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón; y sus dirigentes, jefes políticos, fueran los agentes del Gobierno del Centro, lo que equivalía que los Ayuntamientos eran simples dependientes de los Gobernadores.

Posterior a este periodo, se comienza a gestar un proceso revolucionario que cambiaría -en términos constitucionales- el entramado de poder y control que sufrían los 15 municipios y ayuntamientos por parte de los jefes políticos. A este respecto, Palacios Alcocer señala que dentro del programa del Partido Liberal de 1906 se plantean como Reformas

Constitucionales la supresión de los jefes políticos y la reorganización y robustecimiento del Poder Municipal. En 1912, Pascual Orozco proponía la supresión de los Jefes Políticos para ser sustituidos por Presidentes Municipales.

Fue el 12 de diciembre de 1914 cuando Venustiano Carranza establece la libertad municipal como Institución Constitucional, promulgando para este efecto la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de ese mismo año. Esta ley constituyó el antecedente del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles autonomía de los que se encontraban privados a causa de los Prefectos y los Jefes Políticos (Palacios, 1987)".

"Después de un largo y sinuoso recorrido las que poblaciones, prefecturas, Distritos y departamentos que posteriormente se convertirían en municipios, fueron ocupando un sitio fundamental para dar sustento a la Federación, pues el Presidente Carranza reconoció en ellas el núcleo fundacional sobre el que se sustentaría el desarrollo democrático de la República Mexicana, aludiendo a esto, en diciembre de 1916 reunido el Congreso Constituyente, el Presidente pronunció entre otras cosas lo siguiente: "el Municipio Independiente es, sin disputa, una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia económica; puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tendrá a estos completamente alejados del voto público y que castigue con severidad toda tentativa para violarlo".

Pese al establecimiento normativo de que los municipios contarían con recursos propios para llevar a cabo sus funciones, la realidad mostraba una cara diferente, los buenos deseos y anhelos de contar con municipios totalmente libres fue sólo una aspiración no lograda, pues en enero de 1917 se desató una gran polémica precisamente sobre las cuestiones referentes al tema de la administración, el financiamiento de los municipios y sus facultades hacendarías. La madrugada del 31 de enero de ese mismo año, la propuesta de que los municipios fueran el recaudador primario de los ingresos públicos de la nación y 16 que sólo sus excedentes, una vez cubiertas sus necesidades, se vertieran a los Estados, fue aprobada (Palacios, 1987)". "Una vez más, los municipios no contaban en la práctica con plena autonomía de gestión económica, pues prácticamente todos los recursos estaban concentrados en la federación y los estados, y los recursos para los municipios más bien

eran residuales, con lo que no se podía dar cumplimiento al airoso deseo de contar con municipios modernos y capaces de desarrollar estructuras eficientes para el desarrollo nacional.

El proceso revolucionario en México, fue sin duda un momento que significó cambios para los municipios, cambios que se vieron reflejados en la Constitución de 1917 que incorporó la figura del municipio libre, la elección popular en los municipios para quitar jefes políticos y eliminar autoridades intermedias, tal como lo señala el artículo 115; que a la letra se puede leer del siguiente modo: *Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

I. cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado. Texto original.

Pese a esto, los municipios continuaron sometidos al control de los Estados por cuestiones políticas y falta de pericia gubernamental de los gobiernos municipales. Un problema que hasta nuestro tiempo se sigue observando.

Éste mismo artículo inviste a los municipios de plena potestad para administrar libremente su hacienda, esto en un acto de autonomía municipal, se leía en el texto lo siguiente:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades (Constitución, 1917, p317)".

“A este respecto, como bien señala Vallarta Plata, a pesar de que el artículo 115 preveía la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal. (Vallarta, 2002)”. “Se observa entonces que, el municipio desde su fortalecimiento como figura de gobierno autónomo, plasmado en el texto constitucional fue conquistando una posición de pleno reconocimiento y con facultades plenas, sin embargo, el municipio y más precisamente los ayuntamientos nunca pudieron ejercer un nivel de autonomía política ni económica que les permitiera desarrollar por sí mismos todos los planes que tuvieran como fin último el desarrollo de sus habitantes.

La cuestión política sobrepasaba los intereses comunes y desde los albores del municipio, se fue construyendo más bien una concepción del municipio como hijo del Estado y nieto de la Federación, en el que la sumisión fue el componente central y como consecuencia favoreció a que los municipios no pudieran construir una estructura fuerte y profesional de administración pública que fuera capaz de cumplir las necesidades del municipio y el de los habitantes. En otras palabras, el municipio quedaba más que en la periferia de los intereses centrales del gobierno, peor aún si se trataba de un municipio rural, pues éste no representaba prácticamente ningún adeptó en términos de intereses políticos mucho menos económicos, ni del Estado ni de la federación.

Actualmente, el municipio mexicano es la demarcación territorial compuesta por un territorio, una población, un gobierno y recursos propios, constitucionalmente libres y soberanos. Al mismo tiempo puede ser visto como un nivel de gobierno y como célula político-administrativa del Estado mexicano; es también el espacio geográfico donde las familias construyen su patrimonio, donde las empresas se establecen y donde se forman los vínculos socio-culturales propios que definen e identifican a sus habitantes.

Resulta apropiado mencionar que México es un país donde el pluralismo ideológico y cultural están presentes desde la historia hasta la actualidad donde convergen una serie de culturas distintas entre sus municipios que enriquecen y distingue al país sobre otros y, en ocasiones, hace compleja la tarea de entender qué es México, pues México son todos sus municipios y comprender eso resulta difícil ya que cada municipio presenta rasgos y características diversas que los distingue entre todos los demás. Cada municipio cuenta con una forma de organización política y social uniforme, pero también existen municipios con formas de organización tradicionales donde los usos y costumbres han sido considerados como propios para su organización interna, esto conforme a la realidad que se vive en cada una.

Conviene señalar que en México existe un total de 2,440 municipios, de los cuales 31 de ellos son municipios capitales de Estados; asimismo, es preciso reconocer que entre los municipios mexicanos prima una gran heterogeneidad, pues entre todos prevalecen grandes niveles de desigualdades y atrasos en materia de desarrollo económico, humano, educativo y tecnológico, con distintos niveles de ingresos económicos, número de población, características socioculturales diversas, entre otras. Esto significa que, en México, los municipios pueden distinguirse o separarse para su estudio en: municipios

metropolitanos, municipios urbanos, semiurbanos y municipios rurales, según la clasificación que hace Eduardo López Sosa (1984)”.

2.1.2 Marco Jurídico del Municipio

El proceso de descentralización que han venido experimentando los países latinoamericanos ha traído consigo la presencia de nuevos actores en las esferas públicas, un aumento gradual en la participación ciudadana y desafíos en el contexto de la economía globalizada. Lo anterior ha generado nuevos roles y acciones en el ámbito local y en su administración gubernamental. Al ser el municipio la institución más cercana al ciudadano, es necesaria la existencia de un marco jurídico que regule sus acciones. Este marco jurídico debe hacer las consideraciones necesarias referentes a las particularidades sociales, culturales, económicas y políticas, además de enfocar sus esfuerzos al logro del bienestar socioeconómico.

La entidad municipal debe su existencia, organización y funcionamiento a diversas disposiciones normativas, encabezadas por la Constitución Política, pero a ella le siguen diversos aspectos tales como las Constituciones estatales, leyes orgánicas municipales, bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general. Por la trascendencia jurídica y política que presentan estos ordenamientos en la vida del municipio serán abordados en los puntos siguientes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el municipio libre en nuestro país adoptó una gran fortaleza y autonomía para la organización y administración local, lo que sin duda trajo consigo una mayor capacidad financiera y hacendaria para permitir a las autoridades municipales atender las demandas sociales. Por supuesto, desde aquel momento se establecieron constitucionalmente las relaciones entre la Federación, Estados y Municipios, dándole a este último las competencias necesarias para la gestión, la forma de gobierno y los principios fundamentales que regirían a las entidades locales.

Es importante enfatizar que actualmente es el artículo 115 constitucional el que regula los lineamientos generales del municipio, dando pie para que las entidades federativas puedan legislar en todo lo que sea de su competencia. Sin embargo, también existen múltiples artículos que hacen alguna referencia al municipio, los cuales son:

Artículo 2º. Señala diversas disposiciones que los municipios deberán observar y aplicar en favor de los derechos de los pueblos indígenas.

Artículo 3º. Determina como responsabilidad de la Federación, entidades federativas y municipios la impartición de la educación.

Artículo 4º. Establece la participación de los municipios para garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua.

Artículo 5º. Dicta la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta.

Artículo 6º. En el ejercicio del derecho de acceso a la información, determina que toda la información en posesión de cualquier autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Cámara de Diputados, 2018, p110)”.
“**Artículo 16.** Al establecer los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afecta al Municipio en su carácter de autoridad. (Carlos Quintana Roldán, 1999, p103.)”

“**Artículo 21.** Señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Y que ésta comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Artículo 25. Expone que los planes municipales de desarrollo deberán velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

Artículo 26. En el apartado B establece como de uso obligatorio para los municipios los datos contenidos en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Por otra parte, en el apartado C se determina la coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con las autoridades municipales.

Artículo 27. Indica que los municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Artículo 31. Dentro de las obligaciones de los mexicanos se encuentra contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan.

Artículo 36. Determina como obligaciones del ciudadano de la República inscribirse en el catastro de la municipalidad; así como desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 41. Realiza dos referencias que atañen al municipio, que son: Derecho a los partidos políticos para participar en las elecciones municipales, y la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de carácter municipal.

Artículo 55. En los requisitos para ser diputado federal, se establece que los presidentes municipales no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de su cargo noventa días antes del día de la elección.

Artículo 73. Este artículo de amplio contenido que refiere a las facultades del Congreso de la Unión, señala diversas disposiciones de interés para los municipios, entre las que se encuentran: En materia de deuda pública, establecer en las leyes las bases generales para que los municipios puedan incurrir en endeudamiento; expedir las leyes generales que contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública; dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio; expedir las leyes en materia de contabilidad gubernamental que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial de los municipios; legislar para establecer la concurrencia de la Federación, entidades federativas y municipios, en las siguientes materias: asentamientos humanos; de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; de protección civil; de cultura física y deporte; de turismo; de pesca y acuicultura; de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativas; de cultura; de derechos de niñas, niños y adolescentes; de archivos; de catastros municipales; de responsabilidad hacendaria; y, de derechos de las víctimas.

Artículo 79. Como atribución de la Auditoría Superior de la Federación, se determina que fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los municipios.

Artículo 105. Como mecanismo de defensa constitucional, este artículo faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un municipio, dos municipios de diversos estados, un estado y uno de sus municipios, o una entidad federativa y un municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México.

Artículo 108. Estipula que las Constituciones de las entidades federativas deberán precisar para los efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los municipios.

Artículo 109. Determina que los entes públicos municipales contarán con órganos internos de control.

Artículo 116. Contempla que los estados se encuentran facultados para convenir con los municipios la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, ello con el objetivo de que se pueda atender de manera inmediata los asuntos locales. Por otro lado, se prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos. Finalmente, establece que los Tribunales de Justicia Administrativa de los estados tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal; así como imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave.

Artículo 117. Prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

Artículo 122. Establece que los municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.

Artículo 123. Señala reglas generales para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos; se contempla la gratuidad de los mecanismos de colocación de trabajadores; se les asigna la facultad a las autoridades municipales competentes para legalizar un contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero. También se hace referencia a las competencias que tiene el municipio en materia de persecución del delito.

Artículo 127. Prevé que todo empleo de los servidores públicos municipales deberá ser remunerado e irrenunciable de acuerdo al desempeño de su función, empleo, cargo o comisión.

Artículo 134. Por último, este artículo indica que los recursos económicos de que dispongan los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, de tener la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Como bien podemos observar, las disposiciones constitucionales que tocan lo relativo a las competencias entre el Municipio, los Estados de la República y la Federación, así como los lineamientos generales que regulan actualmente la estructura, organización y funcionamiento de este ente, van más allá de lo únicamente dispuesto en el artículo 115 constitucional. Es por esta razón que no debe perderse de vista que a lo largo del texto constitucional vigente existe un gran número de materias de carácter político, electoral, seguridad, trabajo, responsabilidades de los servidores públicos, hacendario, y en general de política pública, que regulan el comportamiento de la Federación, Estados y Municipios (Cámara de Diputados, 2018).

Artículo 115 constitucional

“Merece mención especial el artículo 115 constitucional que contempla todo lo relativo a la integración, funcionamiento y estructura municipal. Dicho artículo se encuentra integrado por diez fracciones, de las cuales sólo las primeras ocho siguen vigentes en el texto constitucional, pues la fracción IX y X fueron derogadas con las reformas publicadas en el DOF, el 17 de marzo de 1987.

En este sentido, los Estados deben adoptar como base de división territorial y de organización administrativa la de Municipio Libre, los cuales deben encontrarse acorde con los principios republicanos, representativos, democráticos, laicos y populares. Lo anterior quiere decir que las entidades locales en las que se dividen los Estados de la República deben estar fundadas en un sistema de imperio de la ley, integradas por un sistema institucional, sometidas a una Constitución escrita, promoviendo el principio de separación de poderes y rotación de cargos, otorgando educación pública, promoviendo la igualdad ante la ley por parte de los ciudadanos y siguiendo los principios democráticos y laicos del Estado mexicano; todo ello como fundamentos que se encuentran estrechamente vinculados con el sistema de gobierno republicano.

Atendiendo a estos principios e ideales, los municipios deberán elegir a sus ayuntamientos a través de elecciones democráticas, libres y periódicas, con la finalidad de que sus habitantes se encuentren representados y que exista una relación latente entre gobernantes y gobernados.

Lo anterior se encuentra plasmado de manera explícita en la fracción primera del artículo 115 constitucional, que hace referencia a la integración de los municipios y sus ayuntamientos, entendiendo a estos últimos como los congresos o juntas de personas destinadas por el gobierno económico-político de cada pueblo, al cual se le suele llamar también concejo, cabildo o regimiento; (Joaquín Espirche, 2011, p22.)”, “en otras palabras, el ayuntamiento es el órgano gubernamental exclusivo de las entidades municipales y no podrá haber entidad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Por otra parte, y tal como se explicará en apartados posteriores, la fracción primera del artículo 115 constitucional, también prevé que las dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas locales podrán suspender los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

En el caso de la desaparición de un ayuntamiento, la Constitución es clara y comenta que este supuesto se puede dar por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros; adicionalmente y si la ley previera que los suplentes no pueden entrar en funciones o que no se pudieran celebrar elecciones, las Legislaturas locales designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán sus respectivos periodos. Para el caso de la suspensión de ayuntamientos, la Constitución no prevé supuestos. En todo caso, serán las leyes secundarias de los Estados las que prevean los lineamientos para poder solicitar cualquiera de estas figuras.

Ahora bien, la segunda fracción de la citada disposición constitucional señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, por lo que son entidades que pueden ser objeto de derechos y obligaciones. Además, podrán manejar su patrimonio conforme a la ley. (José Antonio Márquez González, 2004, p113)”.

“Es importante recordar que los municipios, a través de sus respectivos ayuntamientos están facultados para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las cuales se encargarán de organizar la administración pública municipal y regularán las funciones y servicios públicos de su competencia, así como la participación ciudadana y vecinal.

Las Legislaturas de los Estados podrán expedir las leyes secundarias en materia municipal o pueden emitir normas para establecer los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado; sin embargo, lo cierto es que la propia Constitución Política da pie para que los ayuntamientos puedan aprobar los ordenamientos jurídicos de su competencia.

Dentro de la tercera fracción del artículo 115 constitucional, se señalan las funciones y los servicios públicos municipales que, en esencia, permiten el pleno desarrollo de la vida de sus habitantes tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; rastro; panteones; calles, parques jardines y su equipamiento; seguridad; entre otros. Para el efectivo otorgamiento de los servicios públicos que señala la ley, los municipios podrán coordinarse y asociarse; si se tratara de municipios de distintas entidades federativas se necesitará la aprobación de sus respectivas Legislaturas locales.

Los ayuntamientos, además, podrán celebrar convenios con el Estado de manera directa o por el organismo correspondiente, con la finalidad de que se asuma de forma temporal de uno o más de los servicios municipales previstos por las leyes.

Por su parte, la fracción IV señala que la hacienda pública municipal será administrada libremente. Ésta se encuentra formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de aquellas contribuciones o ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor. Dentro de esta fracción se hace referencia a las prohibiciones y competencias podrá tener las Legislaturas locales en materia hacendaria.

La fracción V toca lo relativo a las facultades del municipio las cuales son enumeradas en nueve incisos, entre las que se pueden destacar: formular, aprobar y administrar la

zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

La fracción VI hace referencia a que los municipios de dos o más entidades federativas que tengan continuidad demográfica podrán planear y regular coordinadamente el desarrollo de los centros urbanos, ello en conjunción entre los tres órdenes de gobierno.

A su vez, la fracción VII establece la atribución del presidente municipal para asumir el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; sin embargo, acatará las órdenes del gobernador del Estado en tiempos en que la situación lo amerite o cuando existan causas de fuerza mayor o alteración del orden público. Si bien es cierto que el gobernador del Estado puede tomar el mando de policía preventiva en los municipios, lo cierto es que el Presidente de la República tiene el mando donde resida habitual o transitoriamente.

Finalmente, la fracción VIII destaca el principio de representación proporcional para la elección de los integrantes de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, en dicha fracción se toca lo relativo a la situación laboral de los trabajadores en los municipios, dando competencia para que las legislaturas de los Estados expidan sus respectivas leyes en la materia, siempre siguiendo las previsiones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, el artículo 115 constitucional a lo largo de sus diez fracciones contempla las bases generales y reglas de la estructura, organización y funcionamiento (Cámara de Diputados, 2018)".

Las Leyes Orgánicas Municipales

“Tal como lo señala Pericles Namorado Urrutia, algunos tratadistas denominan leyes orgánicas a aquellos ordenamientos jurídicos cuyo objeto es precisar las bases de la organización y funcionamiento de una institución determinada; otros son más específicos dicen que son leyes orgánicas las que organizan, no a cualquier órgano del estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente. (Berlín Valenzuela, Francisco 1998, p421)”.

“Si bien es cierto que en la actualidad los tres poderes en el orden federal cuentan en estricto sentido con su respectiva ley orgánica, siendo ellas la que regula al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública Federal, así como al Poder Judicial de la Federación, no son las únicas instituciones del Estado mexicano que cuentan con un ordenamiento de este carácter, pues éstas también son aplicables para órganos universitarios tales como la UNAM, UAM e IPN, tribunales como los Agrarios, Militares y el Federal de Justicia Administrativa, Armada de México, Ejército y Fuerza Área Mexicanos, instituciones bancarias y financieras e institutos académicos y de investigación, entre otras.

En el orden estatal también son varios los órganos que cuentan con una ley orgánica además de los poderes públicos a nivel local, pero además tienen una que regula todo lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento, de manera más específica, de los municipios.

Las leyes orgánicas municipales de los Estados sientan los lineamientos y bases de organización particular de cada uno de los municipios del territorio estatal, así como la integración de los ayuntamientos, de acuerdo con sus habitantes; los requisitos de elegibilidad de los presidentes municipales, síndicos y regidores; las competencias, funciones y servicios públicos que corresponden a los municipios; así como mecanismos de control entre los poderes públicos locales y los ayuntamiento y prevenciones para la desaparición y suspensión del gobierno municipal.

En suma, las leyes orgánicas municipales determinan el funcionamiento y organización de dicha institución política-administrativa, permitiendo que las disposiciones jurídicas

estatales se apeguen a la realidad local de las entidades federativas. Dichas leyes no limitan al municipio para autogobernarse, para prestar los servicios públicos respectivos señalados por la ley o bien, expedir otros ordenamientos secundarios en materia municipal, sino que ayudan a coordinar las funciones y competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Así, se logra una mayor coordinación para el funcionamiento municipal y se permite una mayor vigilancia de la actuación de los ayuntamientos por parte de las legislaturas y los gobiernos de los Estados, lo que sin duda beneficia y estimula la buena toma de decisiones a nivel municipal (Cámara de Diputados, 2018, p120,121)”.

Los Bandos Municipales

“De acuerdo con María del Refugio González, en la actualidad no es claro el verdadero origen de la palabra bando, siendo relacionada muchas veces con la procedencia alemana de bann y muchas otras con el vándalo banner; en todo caso, en el primer significado hace referencia al territorio o facultad de establecerse en él; en el segundo hace alusión a la orden previa a la declaración y publicación de guerra. (Diccionario Jurídico Mexicano, 1995, p325)”.

“Por su parte, Quintana Roldán señala que la palabra bando deriva del verbo bandir, que se origina del vocablo visigodo bandwjan, que significa pregonar o hacer público algo. (Quintana Roldán, 1999, p310)”. “Ésta es, sin duda, la acepción etimológica más cercana a nuestro objeto de estudio jurídico municipal.

En efecto, el bando municipal en la actualidad es entendido como el conjunto de disposiciones jurídicas que se publican al inicio de la gestión gubernamental de los ayuntamientos y los cuales son de orden público e interés general. Tienen por objeto regular de manera particular todos los elementos municipales que van desde el nombre, símbolos, territorio, población, organización política, gobierno, servicios públicos, mecanismos para lograr el desarrollo político, económico y social, así como todos los demás aspectos sobre las que tenga competencia la autoridad municipal.

Los bandos municipales, por lo general, deben ser publicados en las Gacetas Municipales y en algunos casos de los periódicos oficiales de los Estados, con el objetivo de que tengan

plena vigencia para la población del municipio. No es de olvidar que históricamente los bandos municipales eran una disposición que se daba a conocer a través de grandes carteles que eran puestos a la vista en lugares públicos, y los cuales eran leídos por un heraldo o pregonero. (José Eduardo Andrade Sánchez, 2011, p227)”. “Los bandos municipales son las disposiciones de carácter general del nuevo gobierno entrante y podrán hacerse modificaciones al mismo, a través del ayuntamiento.

Justo es referir que las leyes municipales de cada Estado contendrán la vigencia y el ámbito de aplicación de las leyes emanadas de los ayuntamientos, en específico el Bando Municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general.

Además, las leyes orgánicas a nivel estatal señalan las bases y contenidos mínimos de los Bandos Municipales, debiendo apegarse siempre a lo dispuesto en los ordenamientos con jerarquía superior tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva Constitución Política a nivel local.

Hay que precisar que en la actualidad son diversas las denominaciones que los ayuntamientos le otorgan a sus bandos municipales, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hable propiamente de bandos de policía y gobierno, tales como: bando de gobierno municipal, bando municipal del ayuntamiento, bando municipal de policía y buen gobierno, tal como lo contemplaba el artículo 115 constitucional antes de 1999, por sólo mencionar algunos ejemplos (Cámara de Diputados, 2018, p121-123)”.

Los Reglamentos

“De acuerdo con Francisco Rivera Alvelais, el reglamento es una palabra que deriva del latín *reglare*; la cual significa una colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Además, agrega que en inglés equivale a *bylaw rules*; en francés, *réglement*; en alemán, *verfügung*; en italiano, *regolamento* y en portugués, *regulamento*. (Berlín Valenzuela, 1998, p595)”.

“En efecto, al hablar de reglamentos nos referimos a un conjunto de reglas y preceptos que se expide por el ayuntamiento con la finalidad de normar la estructura administrativa, los

procesos que deriven de las funciones de los ayuntamientos, la participación ciudadana a nivel local o bien, los servicios públicos municipales.

Su fundamento constitucional se encuentra claramente previsto en la fracción II, del artículo 115 constitucional, así como en las Leyes Orgánicas Municipales emitidas por las Legislaturas locales.

Los Reglamentos deberán publicarse en la Gaceta Municipal con la finalidad de darse a conocer entre los habitantes del territorio municipal para tener plena vigencia y obligatoriedad. Además, sus disposiciones deberán ser flexibles y adaptables, claras, simplificadas y justificadas conforme a la ley (Cámara de Diputados, 2018, p123-124)".

2.1.3 El Ayuntamiento Municipal

“La décima reforma realizada al artículo 115 constitucional se publicó en el DOF el 23 de diciembre de 1999 y en ella se modificaron las fracciones I, II, III, IV, V y VII.

Entre los cambios de mayor relevancia se encuentra la precisión que el municipio sería gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estaría integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara.

Además, en el marco de las facultades que poseen los Ayuntamientos se determina que estos organizarían la administración pública municipal.

El objeto de las leyes expedidas fue:

- Establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares;
- Determinar los casos en que se requiera el acuerdo de los miembros de los ayuntamientos para dictar soluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- Establecer las normas de aplicación general para celebrar los convenios que refieren las fracciones III y IV del artículo 115;
- Señalar el procedimiento y condiciones para que el gobierno asuma una función o servicio

municipal cuando el Congreso estatal considere que el municipio está posibilitado para ejercerlos o prestarlos.

- Precisar las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Respecto a los servicios públicos a cargo del municipio, la reforma de 1999 modificó los siguientes incisos para quedar de esta forma:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

En materia hacendaria, modificó la fracción IV, para determinar que están exentos de contribuciones los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

También a los Ayuntamientos para proponer ante los Congresos estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otra parte, rediseña los términos en los que los municipios están facultados para el desarrollo urbano, ecológico y planeación regional.

Finalmente, y tratándose de un tema de suma importancia en la vida municipal, el texto constitucional menciona que el presidente municipal estará a cargo de la policía preventiva municipal. Aunque ésta, deberá acatar las órdenes del gobernador del Estado en los casos que éste juzgue como de mayor fuerza o alteración grave del orden público.

A esta reforma, le siguió el 14 de agosto de 2001 una que tuvo como objeto ampliar la esfera jurídica de protección a los derechos de los pueblos indígenas.

Posteriormente, el 18 de junio de 2008, en el marco de la trascendental e integral reforma al sistema de justicia penal, que transitó de inquisitorio a uno de corte acusatorio y oral, basado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, el artículo 115 constitucional fue modificado en su fracción VII para determinar que la policía preventiva a cargo del presidente municipal deberá sujetarse a los términos que disponga la Ley de Seguridad Pública del Estado (Cámara de Diputados, 2018, p95-98)".

2.1.4 Estructura y Funciones de la Administración Pública Municipal

El texto constitucional de 1917, en su artículo 115 correspondiente al municipio, fija las atribuciones que deben observar, sus prerrogativas, obligaciones, a la vez que permite el espacio para que cada municipio incorpore, conforme a sus necesidades, otros instrumentos para alcanzar los objetivos que las administraciones consideren.

En seguida se hará una síntesis de lo que el artículo 115 constitucional fija como funciones propias a los municipios: El texto constitucional expresa en la fracción I que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, en la cual, la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el Municipio Libre. Por lo tanto, el Municipio concentra una serie de importantes funciones de los cuales valerse para poder desarrollar un desempeño autónomo, un ejercicio pleno de funciones, un ordenamiento administrativo interno y llevar a cabo distintas actividades políticas y de gobierno que sean considerados para un buen ejercicio público. Lo mismo que sucede en todo el país con Presidentes de la República, Gobernadores, Senadores y Diputados; los Presidentes municipales, regidores y síndicos no podrán ser electos para el periodo inmediato. Esto es el principio de No Reelección generalizado. La fracción 11 expresa que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Algo importante a destacar es que

en esta misma fracción se reconoce a los ayuntamientos las facultades para aprobar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Lo antes mencionado resulta particularmente importante ya que se refiere a la sustancia de la organización político-administrativa dentro del municipio, particularmente con los Bandos de Policía y Buen Gobierno, pues fija una especie de ruta o destino por la cual debe transitar el municipio, en ella se inscriben las funciones, disposiciones, reglamentos y mecanismos de cómo debe funcionar tanto la administración pública municipal así como todos los elementos de los que se auxilia para cumplir los objetivos planteados en ellas. Asimismo, hace referencia a que los ayuntamientos deberán asegurar la participación ciudadana y vecinal. No establece los mecanismos y formas para lograr este objetivo, por lo cual se infiere que son los propios municipios quienes fijarán los medios a través de los cuales se dé cumplimiento a este mandato constitucional.

Acerca de las funciones y servicios públicos de los municipios, este mismo artículo en la fracción III señala las siguientes responsabilidades que el municipio se encargará de administrar y proveer los siguientes servicios: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública y; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Continúa la misma fracción señalando: los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. A este respecto, cabría señalar que existe una gran oportunidad para que la cooperación entre los municipios se lleve a cabo con el fin de generar mayores niveles de integración, cooperación y generación de lazos de trabajo que permitan lograr mayores beneficios sociales. Éste es sin duda un campo abierto, pero aún no explorado en el trabajo local correspondiente a los municipios y que serviría mucho dado los retos que plantean los grandes cambios del presente siglo XXI caracterizados por una mayor complejidad en la atención, tratamiento y respuesta a problemas comunes o de interés general. Otro aspecto importante que se considera en esta fracción del artículo 115 es la inclusión de las comunidades indígenas

dentro del ámbito municipal quienes podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. Sin embargo, lo ambiguo de esta disposición no deja claro cómo y a través de qué instrumentos se llevará a cabo la coordinación y asociación, así como los medios, apoyos, recursos y demás que sirvan a alcanzar este fin. Recordemos que, en México, la población indígena ocupa un alto porcentaje poblacional establecida principalmente en los municipios rurales mexicanos. El municipio a través de los ayuntamientos lleva a cabo la organización de la vida social ejerciendo funciones reglamentarias para establecer el orden y asegurar la paz social, planear y ejecutar políticas públicas encaminadas a mejorar la situación social para elevar los índices de desarrollo local, administrar los recursos públicos así como también incrementarlos, asegurar la correcta provisión de servicios públicos, ejercer el uso correcto y eficiente de recursos públicos, encausar sus esfuerzos a la tenencia de buenos niveles de seguridad pública e impartición de justicia y asegurar la prevalencia de la democracia y la participación cívica ciudadana para la conformación de municipios consolidados.

2.1.5 Importancia del Municipio como Orden de Gobierno

“El municipio se constituye como la célula primigenia del federalismo mexicano, también lo es que se vuelve el espacio de mayor cercanía entre gobernados y gobernantes para conocer con mucha más amplitud las condiciones de su realidad social, en aras de resolver las necesidades más apremiantes de su población (Cámara de Diputados, 2018, p133)”.

“El municipio es una institución local de gran trascendencia para la organización política, social, territorial y gubernamental en las entidades de la República, fungiendo éste como un órgano de primer orden para la toma decisiones y como órgano representativo e inmediato a la sociedad. Es de este modo que el municipio se ha convertido en una institución administrativa y en un orden de gobierno para las entidades federativas que, a través del tiempo, ha evolucionado y se ha ido fortaleciendo para lograr satisfacer los fines básicos de la sociedad.

En este sentido, el municipio significa el núcleo o base de nuestro federalismo, por lo que es menester darle mayor énfasis al fortalecimiento y desarrollo jurídico, político y democrático de esta institución, en aras de buscar mejorías sustanciales no sólo para los ayuntamientos sino para el bienestar y la vida diaria de los habitantes que conforman dichas demarcaciones. (Cámara de Diputados, 2018, p100)”.

2.2 Profesionalización del Servicio Público en los Municipios de México

2.2.1 Definiciones Conceptuales de Profesionalización

“En la actualidad uno de los temas que sobresale en algunos países desarrollados es la profesionalización, como una de las principales características de las administraciones públicas, y base de la función pública de gobiernos democráticos, bajo el esquema de tener mejores servidores públicos, en países globalizados que requieren de personal capacitado y especializado, para dirigir y desarrollar mejores servidores públicos, tomando decisiones de calidad para su aplicación a la sociedad. Con la aparición de la nueva gerencia pública, se efectuarían grandes beneficios pues las exigencias sociales cada día se han pluralizado de tal manera que se necesitan gobiernos especializados, y capacitados para tales demandas que la sociedad reclama. La Nueva Gerencia Pública (NGP) es en la actualidad una tendencia dentro de las administraciones públicas, que se rigen de mecanismos controlados tales como; competitividad, eficiencia, eficacia y transparencia, para la aplicación de servicios. La NGP es una combinación de lo público y privado, introducirla en la administración pública local, fortalecería la profesionalización pues maneja la flexibilidad, es decir contratación, evaluación y pago por desempeño, genera una competencia dentro las administraciones públicas; vale la pena mencionar que tiene una inclinación económica de igual manera introduce valores axiológicos que se necesitan dentro de las administraciones para los intereses del bien común. La fusión de la profesionalización y la NGP, aportarían técnicas y modelos para los servidores públicos de calidad, así como para la sociedad, la urgencia de construir gobiernos profesionalizados, crear gobiernos objetivos, con claridad servicial pública-administrativa, dejando atrás las malas prácticas que han dejado de una administración patrimonialista.

La NGP trae aspectos de carácter privado que necesitan las administraciones gubernativas, para su desarrollo y autenticidad, es decir cada funcionario público en un área específica cuenta con los perfiles necesarios para que una administración fluya de manera más eficiente y óptima; de ahí se asocia con la profesionalización como antecedente de las administraciones públicas desarrolladas.

La profesionalización, producirá cambios radicales en las administraciones públicas, llegando a satisfacer a los ciudadanos, en una forma de profesionalismo, es decir ética que

represente seguridad y confianza, y un modelo tecnológico; la calidad de servicios a través de la innovación para prestar mayor atención a las demandas.

A continuación, se presentan definiciones sobre profesionalización con diversos autores: (Hernández Rojas, 2014, p9-11)”

“Uvalle la define de la siguiente manera:

La profesionalización es un conjunto de procesos que se inducen y se estimulan para que el desempeño de la acción de gobierno sea más consistente. La profesionalización alude a condiciones de trabajo institucional que implican una mejor calificación de las aptitudes profesionales. La profesionalización alude a que el mérito la imparcialidad y la calidad del trabajo sean las ventajas del servicio abierto y competitivo, y que en él se visualiza de modo institucional un plan de carrera que defina los requisitos, el ingreso, la capacitación, la promoción, los estímulos y la evaluación del desempeño (Uvalle, 2000, p42)”.

“Para este autor, un plan de carrera institucional daría un mayor impulso a las administraciones, introducirlo a estas produciría mejor calidad, eficiencia, transparencia y una mejor economía, pues son aspectos necesarios para la administración pública (Hernández Rojas, 2014, p11)”.

“Por su parte, Mauricio Merino proporciona la siguiente definición:

La profesionalización del servidor público, entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y las competencias profesionales (Merino, 2006, p1)”.

“Por lo tanto, la profesionalización debe contar con la función de recursos humanos, que es la que va a regular todo el proceso de reclutamiento, y tener una organización del personal, la contratación por áreas específicas y aptos para los cargos que desempeñaran para resultados óptimos (Hernández Rojas, 2014, p11)”.

“Vicente Anaya explica por su parte que:

La profesionalización del servidor público se enfoca a la capacitación adecuada, y constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en el aparato público para que su desempeño sea el más idóneo y satisfactorio, es, además, la

designación adecuada al puesto por méritos propios, por capacidad comprobada y/o máxima calificación en un concurso; que cada puesto de la administración pública sea ocupado por alguien que tenga los elementos profesionales necesarios”.

“Este autor pone atención en el proceso de capacitación, como un factor necesario para instruir y actualizar al servidor público, el perfil es otro elemento importante para ocupar cargos idóneos dentro de la administración, pues sin estos dos no existiría calidad dentro de las administraciones públicas (Hernández Rojas, 2014, p11)”.

“Rafael Martínez Puón explica que:

El sistema de profesionalización para los altos directivos públicos requiere, al igual que lo que se ha avanzado en materia de servicio profesional de carrera, de un tiempo importante y de elementos que le den forma para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implantar, sea análisis de condiciones normativas de operación, de dinámicas internas, trabajo in silu, etc. (Martínez Puón, 2008, p950)”.

2.2.2 Elementos de Profesionalización

“Los elementos de un sistema de profesionalización que pueden destacarse como necesarios son los siguientes:

- Marco de referencia para la planeación de trayectorias de formación y capacitación, integrado como mínimo por: la compilación documentada de prácticas y procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana; el sumario de materias y atribuciones propias del municipio, derivadas de la legislación vigente, y el perfil de los programas federales y estatales transferidos o encomendados en su gestión o administración a los ayuntamientos.
- Tipología municipal con perfiles del grado de desarrollo económico y social del municipio y de su desarrollo institucional (capacidades reales de gestión y administración pública);
- Modelos municipales reales de estructuras ocupacionales. Perfiles de los puestos y ámbitos de gestión municipal por tipo de municipios;
- Perfil de áreas estratégicas de operación del municipio, en función de sus características de desarrollo;

- Sumario de asuntos o materias gubernativas, divididas por periodo de gestión de la administración municipal (por año y semestre);
- Listado de temas o materias estratégicas del desarrollo municipal;
- Inventarios de necesidades de capacitación de servidores públicos de los municipios destinatarios de programas de formación y capacitación;
- Métodos de planeación curricular propios de procesos de formación y capacitación de servidores públicos, distintos a los que se aplican en aquellos vinculados a la formación académica y con programas de educación superior, procurando que los primeros aseguren la integración de contenidos con un adecuado equilibrio entre aspectos teóricos y de aplicación en el ámbito de la realidad municipal, y
- Reglas, sistemas y procedimientos de operación de las etapas de planeación, coordinación institucional, instrucción, acreditación, evaluación y reconocimiento formal de resultados de programas.

En lo que concierne a los anteriores componentes de método, las variantes que se pretenden, con respecto a sistemas tradicionales de formación y capacitación, son: considerar como punto de partida, distintos elementos objetivos de referencia para el análisis y diagnóstico de la realidad municipal, y programar trayectorias de profesionalización que se fundamenten en requerimientos reales de sus servidores públicos.

En atención a esta evidencia y como herramienta fundamental de la planeación de trayectorias y contenidos de los programas del Sistema, se precisa la compilación del “Manual general de procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana”. Asimismo, será necesario esquematizar un sumario de materias y atribuciones propias del municipio, e integrar un catálogo de procesos generales de operación de programas federales, que permitan orientar las áreas de formación y capacitación generales de área o materia de gestión y de especialidad, como tipología mínima de los programas propios del Sistema.

En un siguiente plano para dar sustento a la planeación de programas de profesionalización, es necesario actualizar las tipologías municipales vigentes y enriquecerlas con nuevos perfiles de ponderación y caracterización de los distintos grados de desarrollo de los municipios mexicanos, entre los cuales destacan los que se relacionan con el perfil del desarrollo institucional del municipio y los correspondientes al adecuado análisis de funciones y puestos principales de sus administraciones. Con esta información, reforzada con el estudio de diversos modelos reales de estructuras orgánicas y

ocupacionales, se está en posibilidad de lograr diseños de programas en congruencia con las materias que manejan los servidores públicos y, por consecuencia, aproximarlos a información, situaciones y experiencias semejantes a las que ellos mismos enfrentan en su ámbito de actuación.

Como referente complementario, en el proceso de planeación de trayectorias de profesionalización, es necesario integrar y catalogar los temas de carácter estratégico e indispensable para generar mayores capacidades institucionales del municipio; como aquellos vinculados a la gestión de la zona federal marítimo terrestre; planeación del desarrollo del medio rural; operación del catastro como instrumento del desarrollo urbano; gestión del patrimonio inmobiliario municipal; sistemas de sustentabilidad ambiental, mediante ordenamiento urbano; transporte público interurbano y otros que se vinculen directamente a la realidad de municipios emblema, que sean considerados para los programas del Sistema.

Los componentes anteriores sirven para catalogar materias y áreas de conocimiento mejor clasificadas y vinculadas necesariamente con la realidad de la práctica municipal. De manera correlativa será de suma utilidad incorporar a los procesos de planeación los resultados de diversos inventarios de necesidades de capacitación aplicados en municipios destinatarios de programas de formación y capacitación, así como el pleno reconocimiento de la dinámica de las administraciones municipales en su gestión semestral y por cada uno de los tres años de duración de su periodo constitucional.

Finalmente, entre los componentes metodológicos del Sistema, es necesario desarrollar métodos de planeación curricular propios de la formación y capacitación que tengan características, referentes, y abordajes de planeación articulación y desarrollo de experiencias de instrucción y aprendizaje, perfectamente diferenciados a los que se utilizan en las carreras impartidas en educación superior.

Se trata de marcar un deslinde adecuado en método, diseño, planeación y medios del proceso de instrucción y de la aprehensión y ejercicio de aprendizajes adecuados a la formación y capacitación de servidores públicos. En este sentido, las modalidades de la instrucción pueden abarcar los formatos ahora conocidos: programas de larga y mediana duración (especialidades y diplomados); programas incrementales o secuenciados (acreditación de competencias); programas de actualización (cursos cortos, seminarios); programas de adiestramiento (talleres, conferencias, prácticas); programas de gestión municipal de programas federales y estatales; programas de cultura organizacional y de cultura política municipal; programas de temas selectos de la gestión municipal;

programas especiales (inducción de autoridades municipales); programas de formación ciudadana, entre otros.

La impartición de los distintos programas no es limitativa para que se centralice u opere bajo condiciones impuestas a las instituciones que formen parte del Sistema, el compromiso general se ceñiría al empleo de normas metodológicas y procedimentales estandarizadas y al registro estadístico en las bases de datos del Sistema. (Pontifes, 2009, p143)".

2.2.3 El Servicio Profesional de Carrera

“En México, durante las últimas dos décadas el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el ámbito de la administración pública y de su instauración ha sido objeto de estudio y atención por parte del mundo académico y administrativo para propiciar y fomentar en los trabajadores estatales la vocación por el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector. (Piña, 2007)”.

“El servicio profesional de carrera, (SPC) es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. De igual forma el SPC sirve para garantizar que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que, siendo neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

La diferencia entre el servicio civil de carrera y el SPC consiste en que este último incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como evaluación del desempeño, certificación de capacidades, nuevas tecnologías, etc., lo cual permite garantizar la actualización de los servidores públicos.

La implantación, la aceptación y la práctica del SPC ya es una realidad en países desarrollados, donde se empieza a vislumbrar esta política gubernamental, que, si bien ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial, también constituye el resultado de una política pública sustentada en una ciudadanía más exigente de ser atendida con eficacia y eficiencia, con mayor honestidad y profesionalismo en su interacción con la administración pública.

Como se ha mencionado, el sistema de profesionalización está en función de las características propias de cada organización y requiere de un plan gradual de

implementación en el que cada entidad de la administración pública defina sus misiones, establezca sus indicadores de desempeño, aplique un sistema integral de recursos humanos que concuerde con los criterios de mérito e igualdad de oportunidades y sea severo en los requisitos de rendición de cuentas.

Los gobiernos tienen que diseñar y ejecutar respuestas efectivas en tiempo y forma a problemas específicos que se les presenten, de este modo, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público, del servicio que se preste depende que la relación gobierno-ciudadano sea fértil.

Para todo gobierno debe ser necesario preparar a sus servidores públicos, ya que dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos sean aptos para escuchar demandas, problemas y seleccionar opciones de solución a las mismas, porque de no hacerlo, la carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente le provocará costos negativos. Por este motivo, es importante crear las bases institucionales para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la innecesaria politización del mismo, asuma el compromiso de evitar el actuar y tomar decisiones con matices partidistas e intereses personales (Uvalle, Bravo, 1999, p10-13)".

El objetivo de desglosar y describir cada concepto dado ha sido para definir a los gobiernos con sus administraciones públicas como organizaciones que deben combinar sus recursos y esfuerzos para cristalizarlos en programas, servicios y productos públicos que satisfagan las necesidades de la sociedad, porque ese es el cometido primordial del Estado.

2.2.4 La Importancia del Servicio Profesional de Carrera

“En este apartado se expondrán las razones por la cual es importantes que exista una profesionalización de los funcionarios públicos principalmente en el ámbito local, de la misma manera se plantearán algunas desventajas que contrae el hecho de que los funcionarios públicos estén o que no estén profesionalizados. Antes de comenzar es importante revisar y dar una idea general de lo que es la profesionalización algunas de sus características. El tema de profesionalización relacionada con la administración pública es necesario incluir algunos conceptos que nos ayuden a comprender su organización, por ejemplo, es importante relacionar al servidor público que este se encuentra estrechamente relacionado con la administración.

En cuanto a la profesionalización del funcionario público municipal debe apuntar hacia el tránsito de la democracia, a la participación social en la función pública, que implica elevar la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad, mediante el trabajo profesional y de calidad de los funcionarios públicos, que estos deben producir, confianza, credibilidad y estabilidad para construir un gobierno legítimo. Se ha estado hablando acerca de la importancia de la profesionalización, en que consiste, algunas definiciones y su relación con la administración pública. Así mismo es importante abordar algunas ideas de que la profesionalización es un arma de dos filos (Martínez Huertos, 2013, p29-32)”.

2.2.5 Beneficios del Servicio Profesional de Carrera

“El Servicio Profesional de Carrera ayuda a que se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a puestos de la función pública con base en el mérito y para beneficio de la sociedad (PROFEPA, 2019)”.

“¿Para qué en el Servicio Profesional de Carrera?

- Elevar los niveles de eficiencia y eficacia del Gobierno Federal.
- Asegurar la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos.
- Dar continuidad a sus programas, planes y metas, en beneficio de los ciudadanos (PROFEPA, 2019)”.

“Beneficios del Servicio Profesional de Carrera

- Profesionalizar al Servicio Público.
- Igualar sus oportunidades y reconocer su mérito para ingresar, desarrollarse y permanecer en la Administración Pública Federal.
- Mejorar la prestación de los servicios públicos.
- Transparentar el proceso de selección e ingreso de Recursos Humanos a la APF.
- Incrementar la competitividad del Gobierno en beneficio del desarrollo democrático del país.

Beneficios del Servicio Profesional de Carrera para:

Trabajadores de Confianza

- Garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos en base al mérito y la igualdad de oportunidades.
- Poder de decisión en el diseño y desarrollo de su carrera profesional.
- Remuneración en correspondencia a la responsabilidad del puesto y a su desempeño.
- Mejora la vocación y dedicación de los servidores públicos en sus funciones.
- Neutralidad política de los servidores públicos.
- Estabilidad laboral y promoción conforme a méritos.
- Participación en la selección de un servidor público en la jerarquía inmediata inferior.
- Medios de defensa en caso de despido injustificado.
- Capacitación y actualización permanente, para el fortalecimiento de su profesionalización.

Sociedad

- Coadyuva al mejoramiento en la prestación de servicios públicos.
- Gestión de los servicios públicos por personal profesional y capacitado.
- Procura la neutralidad política de los funcionarios.
- Mayor competitividad y bajo costo del gobierno en pro del desarrollo y democracia del país.
- Garantiza la continuidad de los programas institucionales.
- Contribuye a la productividad del país.

Administración Pública

- Recobrar la confianza y credibilidad en el servicio público, midiendo su gestión e informando a la sociedad, teniendo parámetros para la mejora continua.
- Continuidad de programas y proyectos.
- Transición sexenal en un clima de estabilidad, productividad y certidumbre.
- Programas de capacitación vinculados a la planeación de la institución.
- Desempeño vinculado al desarrollo institucional.
- Integración de metas personales, institucionales y del sistema.

El Sistema del SPC contempla entre sus medidas más sobresalientes, la creación del Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP) que, es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. El registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema. (Tecnológico Nacional de México, 2018)”.

2.2.6 El Servicio Profesional de Carrera en los Municipios de México

“El SPC es un sistema de desarrollo profesional para las personas que laboran dentro de la administración pública para que a través de evaluaciones se les permita desarrollar una carrera que les permita acceder a niveles de especialización. Este sistema sirve para garantizar la igualdad de oportunidades para laborar dentro de la función pública y tiene su base en el mérito con el fin de beneficiar a la sociedad, garantizando que la administración pública transite de forma continua evitando el menor número de desajustes que comúnmente se presentan con cada cambio de administración en el gobierno.

El antecedente del SPC es el servicio civil de carrera, (SCC) en esencia ambos conceptos se inspiran en las mismas fuentes: Ingreso por mérito a la administración pública, igualdad de oportunidades y estabilidad en el empleo. El SCC tuvo su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVII, debido a los conocimientos técnicos y a la idea de servicio que se requería tuvieran los altos funcionarios para la toma de decisiones en consejo; sin embargo, esta situación comenzó a no ser necesaria a finales de siglo cuando se generó un conocimiento suficiente y se formaron grupos de funcionarios competentes organizados en departamentos ministeriales y ministerios, a partir de esta situación comenzaron a desarrollarse las “ciencias cameralistas y de policía”. Algunos autores relacionan el origen del SCC con la separación de lo público y lo privado, la separación de lo político y lo administrativo, del desarrollo de la responsabilidad individual, de la seguridad en el empleo y de la selección por mérito e igualdad.

El primer país que adoptó un estatuto general de SCC fue España en 1852, posterior a esto, Italia instauró una ley en 1853 que establecía una carrera administrativa, Holanda en

1929 y Bélgica en 1937. De acuerdo a lo expuesto, podemos darnos cuenta de que la demanda de profesionales en la administración pública se convirtió en un requisito sine qua non para la continuidad en las políticas y para proporcionar seguridad jurídica y económica a los ciudadanos.

“El SCC tiene las siguientes cualidades características: Competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La competencia se justifica por la selección de candidatos por medio de la aplicación de exámenes rigurosos, la neutralidad se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política sin interponer la propia, y la igualdad de oportunidad lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos. (Martínez Puón, 2005, p53-57)”.

“La diferencia entre el SPC y el SCC consiste en que el primero, representa la versión moderna del SCC, ya que incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos, tales como evaluación del desempeño, certificación de capacidades y nuevas tecnologías administrativas. A partir de estos elementos, el SPC es una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con el SCC.

La aceptación y práctica del SPC son ya una realidad en muchos países desarrollados, con variados sistemas de economías, costumbres, razas, etc., por ejemplo: Inglaterra, Alemania, Canadá, E.U. Suiza, Francia y Japón. (Cuevas, 1999, p23)”.

“El municipio es un espacio y un escenario privilegiado de la acción política porque en él los anhelos, las utopías, los ideales, los intereses y sus grupos toman forma y se materializan, en él suceden todos los conflictos, electorales, territoriales, comunales, de transporte y de seguridad sólo por mencionar algunos, es por ello que los partidos ven el municipio como espacio generador de empleo, patrimonio de las burocracias, botín y cofre de enriquecimiento personal o de grupo, sin embargo, al llegar al poder menosprecian las capacidades profesionales, la preparación y las cualidades ciudadanas, anteponiendo criterios de militancia y adhesión a los intereses del buen gobierno. (Núñez, 1996, p31-40)”.

“El escenario anteriormente descrito puede parecer terrible, sin embargo, aún en nuestro tiempo es real, aunque no en la mayoría de los municipios, ya que afortunadamente existen proyectos para superar estas situaciones, los cuales buscan anclar en la consolidación de un nuevo Estado.

De acuerdo a un estudio elaborado por Enrique Cabrero Mendoza, el gobierno mexicano es uno de los que más se ha rezagado en algunos de los puntos de la agenda de reforma en materia de administración pública debido a su historia y a su particular régimen político, porque si bien ha habido reformas importantes en descentralización y participación social como en el caso de PRONASOL, en lo que corresponde al fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y la apertura de la participación de agencias no gubernamentales en la gestión de políticas públicas, todavía es muy largo el trecho por recorrer.

Se afirma que al realizar reformas en la administración pública en nuestro país se ha cometido un error utilizar una sola estrategia de reforma a nivel nacional porque en la fase en la que nos encontramos se deben impulsar procesos de reformas multiplicadas generadas por los propios gobiernos locales para que estos sean artífices de ellas y no solo receptores, por ello la estrategia debe consistir en que los gobiernos locales sean actores y el nivel federal regulador del proceso, ya que cualquier proceso modernizador que no fortalezca las instituciones municipales sería una estrategia errónea, debido a que es en este espacio donde se rinden los puntos pendientes de la reforma y la transición mexicana: La alternancia en el poder en un marco de civilidad, la profesionalización de la administración pública, la pluralidad en los equipos de gobierno y la cogestión de programas y políticas con la ciudadanía, porque es en el espacio local en el que se destrabarán los nudos que impiden un paso más firme en la reforma de gobierno en México y sólo una modernización basada en eficiencia, eficacia y legitimidad, simultáneamente, podrá fortalecer al municipio. (Cabrero, 1996, p205-221)".

Desde la perspectiva de este estudio, el Servicio Profesional de Carrera es un modelo o una referencia que requiere una inversión considerable de recursos financieros y materiales, además del capital humano para su implementación, por lo que se usa como una propuesta cuando el ayuntamiento o la administración pública municipal se encuentre en un grado de madurez que le permita implementarlo y mantenerlo, por los costos que puede llegar a significar.

No obstante, se pueden dar pasos sustantivos hacia la profesionalización del servicio público, trabajando e invirtiendo en el desarrollo del liderazgo para el ámbito municipal. Lo que a continuación se desarrollará.

2.3 El Liderazgo como Herramienta en la Administración Pública Municipal

2.3.1 Liderazgo en la Función Pública

El liderazgo gerencial se puede definir como la guía, conducción o dirección, del proceso de las instituciones.

“El liderazgo es influencia interpersonal ejercida en algún entorno, dirigida a través de la comunicación humana, a la consecución de diversos objetivos específicos (Chipana, 2018)”.

“Barnes (2004) respecto al tema, argumenta que el líder que pasa por alto los componentes morales del liderazgo pasará a la historia como un villano o algo peor”.

“Stogdill (2006) por su parte señala la existencia del liderazgo gerencial como el proceso de dirigir las actividades laborales de los miembros de un grupo y de influir en ellos para que alcancen las metas de la institución”.

“Sobre las dimensiones de liderazgo gerencial Butrón señala que en los estilos de liderazgo se habla del modo, del tipo o de la manera peculiar que una actividad se ejerce o se manifiesta. Cuando se habla de liderazgo se hace referencia al proceso de influencia sobre un conjunto de personas a quienes se les conoce como seguidores; en tanto que el líder es la persona que ejerce liderazgo (Butrón, 2014)”.

De la explicación anterior se puede asumir que el enfoque de estilos de liderazgo hace alusión a lo que el líder hace, esto quiere decir que a su estilo de conducta efectúa el liderazgo.

“De acuerdo con Chipana (2018): Lewin y Lippitt (1939) (Stoner (2009)) efectuaron un estudio para verificar el impacto causado por 3 estilos de liderazgo, de los cuales se diferencian el liderazgo autoritario, democrático y permisivo (Laissez-faire).

Existen diferentes estilos de liderazgo, entre los que resaltan algunos estudios referentes a la escuela de pensamiento de las relaciones humanas, que son el resultado del mundo

académico en los Estados Unidos, realizados por las Universidades de Ohio, Michigan y Yale, las cuales han contribuido a fortalecer esta concepción y la noción de los estilos de liderazgo”.

“Sobre el liderazgo autocrático Chiavenato (2014) no dice que el líder centraliza las decisiones e impone sus decisiones al grupo.

Los colaboradores solo desarrollan su labor frente a la presencia física del líder. Cuando estaba ausente, los grupos pausaban las actividades y manifiestan sus sentimientos reprimidos, incitando a la desobediencia y violencia”.

Así mismo, Madrigal (2009) argumenta que el líder autocrático ordena y espera obediencia, dirige mediante la capacidad de retener o dar recompensas, o asignar castigos. Simplemente expide órdenes.

“Noriega define el liderazgo autoritario como la dificultad en las relaciones entre el grupo de trabajo, creando un ambiente tenso, estresante, de incertidumbre, temor esto debido a que resulta difícil o imposible la libertad de expresión o la apertura para proponer, juzgar o actuar (Chipana, 2018)”.

“Con respecto al liderazgo democrático Chiavenato (2014) señala que este tipo de liderazgo conduce y orienta al grupo, y también incentiva la participación democrática de las personas”.

“Por otro lado, Madrigal (2009) argumenta que el líder democrático o participativo delega autoridad, involucra a los colaboradores en la toma de decisiones e invita a la participación, en este tipo de liderazgo el líder es un participante más que realiza la tareas en conjunto con sus colaboradores”.

“Hernández (2010) explica que un líder es democrático cuando su participación en el grupo sin necesidad de ocupar un cargo o puesto directivo, fomenta el trabajo en equipo y la participación de todos, hace consenso y vela por el cumplimiento de los deberes de todos los miembros del grupo”.

Un liderazgo permisivo para Chiavenato (2014) es cuando el líder delega todas las decisiones en el grupo, deja todo a su voluntad y no ejerce control alguno. Se observa pérdida de tiempo en discusiones personales sin relación con el trabajo, así como poco respeto al líder.

“Madrigal (2008) en este liderazgo los líderes son blandos e indulgentes, y permiten que sus colaboradores prácticamente hagan lo que quieren.

Gento (2011) El líder no hace ningún esfuerzo por regular o evaluar el curso de los acontecimientos, nadie decide y la apatía y el desinterés aparecen.

Debe contemplarse que el desempeño del servidor público, y el desempeño laboral como nivel de la ejecución alcanzado por el trabajador en el logro de objetivos dentro de la organización en un tiempo determinado. Este desempeño está conformado por actividades tangibles (Chipana, 2018)”.

“Otra definición sobre el desempeño del servidor público es lo mencionado por Stoner, quien menciona que "el desempeño laboral es la manera como los miembros de la organización trabajan eficazmente, para alcanzar metas comunes, sujeto a las reglas básicas establecidas con anterioridad". “Sobre la base de esta concepción se plantea que el Desempeño del Servidor Público está apuntado al desarrollo de las funciones por parte de los empleados de una organización de manera eficiente, con el propósito de alcanzar las metas propuestas (Stoner, 1994, p. 510)”.

“Drucker (2002) por su parte analiza las concepciones sobre el desempeño del servidor público, plantea que se deben fijar nuevas definiciones de este término, formulando nuevas mediciones, y será preciso definir el desempeño en términos no financieros”.

“Robbins y Stephen (2004) plantean la importancia de la fijación de metas, activándose de esta manera el comportamiento y mejora del desempeño. Este mismo autor expone que el desempeño global es mejor cuando se fijan metas difíciles, caso contrario ocurre cuando las metas son fáciles. En las concepciones presentadas anteriormente, se muestra que las mismas coinciden en el logro de metas precisas, siendo imprescindible para ello la capacidad presente en los integrantes de ésta, logrando así resultados satisfactorios en cada uno de los objetivos propuestos”.

“El desempeño del servidor público es el comportamiento del trabajador en la búsqueda de los objetivos fijos; este constituye la estrategia individual para lograr objetivos.

El desempeño es situacional, porque cambia entre una persona y otra; depende de muchos factores que se relaciona drásticamente. El valor de las recompensas y la percepción que posee del trabajador (Chipana, 2018)”.

“Stoner y Freeman (1994) afirman que el desempeño del servidor público es la manera de como los miembros de la organización trabajan eficazmente para alcanzar las metas comunes”.

“Chiavenato expone que el desempeño de las personas se evalúa mediante factores previamente definidos y valorados, los cuales se presentan a continuación: Factores actitudinales: disciplina, actitud cooperativa, iniciativa, responsabilidad, habilidad de seguridad, discreción, presentación personal, interés, creatividad, capacidad de realización y Factores operativos: conocimiento del trabajo, calidad, cantidad, exactitud, trabajo en equipo, liderazgo (Chiavenato, 2000, p.367)”.

Sobre las Dimensiones del desempeño laboral Araujo y Guerra (2007) sostienen que “El desempeño laboral como el nivel de ejecución alcanzado por el trabajador es el logro de las metas dentro de la organización en un tiempo determinado”.

“Keith y Frese, (2005, p. 216) precisan que: “Establecimiento de Objetivos. Determinación entre el administrador y el empleado para ver cuáles son los niveles adecuados de desempeño que se quieren alcanzar por lo general estos objetivos corresponden al siguiente año calendario”.

Según estos autores las dimensiones estudiadas son:

Responsabilidad: Que incorpora la asistencia y puntualidad, cumplimiento de normas, participa en la toma de decisiones de la institución. Es importante que el servidor público asuma con responsabilidad sus funciones.

Capacidades Administrativas: Abarca desde el conocimiento de las acciones administrativas, como planificación, organización, dirección y control, hasta la toma de decisiones.

Emocionalidad: Vocación de servicio, nivel de autoestima, ecuanimidad y nivel de satisfacción laboral (Chipana, 2018)”.

“Relaciones Interpersonales: Echevarría, (2011), Plantea en relación con el saber escuchar refiere un nuevo sentido común acerca del saber escuchar está emergiendo. Las personas empiezan a aceptar que escuchan mal.

Goleman y Boyatzis, (2005, p. 126) señalan que “el saber escuchar es una de las principales aptitudes que determinan el manejo de las relaciones, lo que posibilita comprender a los

demás, en lo que se incluye: percibir sentimientos y perspectivas ajenas e interesarse activamente por sus preocupaciones”.

Por lo tanto, desde la escucha se logra, de acuerdo con lo observado por Sosa (2012) el reencuentro de las relaciones e interacciones humanas, desarrollar habilidades para descubrir en la voz interior del otro su sentir, pensar y necesidades.

En concordancia con lo anterior, mediante la comunicación interpersonal se domina la capacidad para la empatía y el desarrollo de habilidades mediante la puesta en práctica de la escucha activa.

Las relaciones interpersonales son un factor importante en el ámbito laboral en los cuales influye la comunicación, que es la habilidad de los individuos para lograr información respecto a su contexto y difundirla con el resto de los individuos.

Dentro de las organizaciones o instituciones resulta complicado encontrar personas que tengan la habilidad de desarrollar algún tipo de liderazgo de forma adecuada, y este problema recae principalmente en el desconocimiento de los distintos tipos de liderazgo, o diferentes puntos de vista sobre el mismo tipo de liderazgo. Por lo anterior resulta importante para este estudio definir el liderazgo en sus diferentes tipos y con puntos de vista de diferentes autores.

Capítulo 3 Marco Contextual

3.1 Municipios Semiurbanos en el Estado de Puebla

“De acuerdo con Pérez (2014) durante el siglo pasado y lo que va del presente, México experimentó un intenso proceso de urbanización, expresado en el aumento sistemático del volumen y la proporción de población que reside en zonas urbanas, así como en la multiplicación del número y tamaño de sus ciudades. En 1900, el país contaba con tan sólo 33 ciudades de más de 15 mil habitantes donde residían 1.4 millones de personas, 10.4 por ciento del total del país. En 2005 existían 358 ciudades, las cuales alojaban a 65.6 millones de personas, 69.2% de la población nacional.

En este proceso es posible distinguir tres grandes etapas:

- Primera, de 1900 a 1940, caracterizada por una fuerte hegemonía rural y un crecimiento urbano relativamente lento;
- Segunda, de 1940 a 1980, de tránsito acelerado al predominio urbano con altos niveles de concentración, y
- Tercera, de 1980 a la actualidad, de crecimiento urbano más moderado y diversificado al interior del país.

Estas cifras son indicativas de los retos que plantea el desarrollo urbano y la relevancia para orientar la toma de decisiones en la gestión urbana, encaminada a una mejor distribución territorial de la población y sus actividades, que permita un uso sustentable de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el crecimiento económico. (CONAPO Catálogo Sistema Urbano Nacional, 2012, p21-22)”.

“En ese contexto en la actualidad de los 707 Municipios en Proceso de Transición de lo Rural a lo Urbano, representan el 28.96% a nivel nacional de los 2445 Municipios en el País, por lo que esta categoría de Municipios representa retos y desafíos para incorporarse al Sistema Urbano Nacional (SUN).

Efectivamente los Municipios que están en un proceso de transición, con tendencias hacia lo urbano, son conocidos también como municipios Semi-Urbanos. Sus territorios presentan combinaciones de lo rural y urbano, es decir que no son rurales, pero tampoco urbanos. Sus poblaciones son mixtas y su Población Económica Ocupada (PEO) está dividida en los sectores económicos: primario, secundario y terciario, en algunos casos es dividida entre dos sectores económicos, en algunos casos, entre los tres.

Las diferentes ocupaciones que desempeña la población se agrupan en tres grandes bloques o sectores económicos: Las actividades primarias incluyen labores que se caracterizan por el aprovechamiento de los recursos naturales como: suelo, agua, vegetación y fauna. Con la utilización de estos recursos se pueden desarrollar diferentes actividades económicas, entre las que destacan: agricultura, ganadería, explotación forestal y pesca.

Las actividades secundarias se refieren a la minería y a la transformación de los recursos obtenidos de la naturaleza; por ejemplo: la industrialización de alimentos y textiles. Las

terciarias abarcan lo referente al comercio y la prestación de servicios entre ellos: transporte, turismo, salud, educación y otros.

La caracterización de los Municipios del Proceso de Transición de lo Rural a lo Urbano o Semi-Urbano, se debe a la existencia de relaciones entre lo urbano y lo rural y están unidos y complementados en un determinado territorio cuyas características están determinadas por variables (Censo de Población y Vivienda de INEGI y Consejo Nacional de Población, CONAPO 2010)".

"Densidad de población, en el caso de los municipios en proceso de transición de lo rural a lo urbano, el grado de dispersión de la población es menor, en virtud de que se observa un incremento en cuanto a las cifras de densidad poblacional. En estos municipios puede inferirse un tamaño mayor en las localidades que conforman al municipio, aunque la cabecera sigue siendo el eje de la estructura territorial.

Porcentaje mayor de la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica de las viviendas habitadas al interior de la cabecera, así como la existencia de éstos en las localidades de mayor jerarquía dentro del territorio municipal.

Respecto a la vivienda particular (Catálogo del Sistema Urbano Nacional SEDESOL Y CONAPO, 2012)", sin agua entubada fue de 3.2 millones, lo que representó 11.3; sin drenaje fue de 2.5 millones, esto es, 9.0%; con electrodoméstico (refrigerador) fue de 5.1 millones, 17.9% del total nacional; servicio de telefonía fija, 12.2 millones de lo que representa 43.2% del total nacional; con servicio de Internet en el país fue de 6.0 millones, lo que significó 21.3% del total; con telefonía celular, 18.3 millones de lo que representó 65.1 %; y deshabitadas o de uso temporal.

En lo que respecta al nivel de cobertura de los equipamientos de educación y salud, de población atendida y por el nivel de cobertura de cada equipamiento, los municipios considerados como en proceso de transición de lo rural a lo urbano tienen capacidad para satisfacer las necesidades de la población municipal.

En cuanto a la población económicamente activa (PEA), los municipios en proceso de transición de lo rural a lo urbano consideran la importancia de las actividades del sector primario.

Características de los Municipios en Proceso de Transición de lo Rural a lo Urbano (Municipios Semiurbanos).

“• Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.

- Cambios en la estructura de los asentamientos humanos con tendencia a la urbanización.
- Fuerte presión sobre todo de tipo de infraestructura.
- Cambios en la dieta promedio con tendencia a la sustitución del consumo del maíz por otros productos.
- Densidades medias de población.
- Ingresos per cápita de nivel intermedio.
- Producción compartida para el autoconsumo y el intercambio, principalmente de actividades primarias y manufacturas.
- Fuertes movimientos migratorios locales y hacia las áreas urbanas.
- Especulación con el suelo urbano.
- Incipiente actividad industrial.
- Sus asentamientos humanos se caracterizan por ser poblados pequeños y una comunidad importante.
- En servicios públicos de agua potable y alcantarillado, se caracterizan por existir insuficiencia en este servicio.
- Servicio insuficiente en alumbrado público y vialidad en la mayor parte de los centros de población.
- Servicios insuficientes en parques, jardines, escuelas, museos, centros culturales y sociales, canchas deportivas, centros de salud y mercados.
- Servicio deficiente en rastro y panteón. (Pérez Rasgado, Fernando. Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral, 2014, p326, 327, 328)”.

Cuadro 1

Tipología Municipal y Población por tipo de Asentamiento Humano: Metropolitano, Urbano, Transición de lo Rural a lo Urbano (Semiurbano), Rural y Marginado

ENTIDAD FEDERATIVA	TIPOLOGÍA					
NOMBRE	TOTAL DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS METROPOLITANOS	MUNICIPIOS URBANOS	MUNICIPIOS EN PROCESO DE TRANSICIÓN (SEMIURBANOS)	MUNICIPIOS RURALES	MUNICIPIOS MARGINADOS
Puebla	217	23	13	67	76	38

Fuente: Elaboración propia con base a información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2010 y Fernando Pérez Rasgado (2014).

Los 67 municipios que Pérez (2014) clasifica como semiurbanos, son los siguientes:

Cuadro 2

Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla		
Aljojuca	Juan Galindo	Tepexi de Rodríguez
Atempam	Libres	Tepeyahualco de Cuauhtémoc
Atoyatempan	Nealtican	Tetela de Ocampo
Atzizihuacan	Nicolás Bravo	Teteles de Ávila Castillo
Calpan	Nopalucan	Tianguismanalco
Caxhuacan	Oriental	Tlachichuca
Chapulco	Palmar de Bravo	Tlacotepec de Benito Juárez
Chiautla	Rafael Lara Grajales	Tlahuapan
Chietla	San Gabriel Chilac	Tlanepantla
Chignahuapan	San José Chiapa	Tlatlauquitepec
Coxcatlán	San José Miahuatlán	Tochtepec
Cuapixtla de Madero	San Matías Tlalancaleca	Tulcingo
Esperanza	San Nicolás Buenos Aires	Venustiano Carranza
General F. Ángeles	San Nicolás de los Ranchos	Xiutetelco
Guadalupe Victoria	San Salvador el Seco	Xochitlán Todos Santos
Huaquechula	San Salvador Huixcolotla	Yaonáhuac
Huehuetlán el Chico	Santa Inés Ahuatempan	Yehualtepec
Hueyapan	Santo Tomás Hueyotlipan	Zacapoxtla
Hueytamalco	Soltepec	Zaragoza
Huitziltepec	Tecali de Herrera	Zinacatepec
Ixcaquixtla	Tepanco de López	Zongozotla
Ixtacamaxtitlán	Tepeojuma	
Jolalpan	Tepexco	

Fuente: Elaboración propia con información de Fernando Pérez Rasgado (2014)

3.2 Contexto Político

“Raffino argumenta que el contexto político refiere a la influencia que ejercen los sistemas de gobierno, políticas públicas e ideas políticas sobre un hecho determinado en una sociedad.

El contexto político define la naturaleza de las decisiones a ser tomadas y, los vínculos políticos impactan directamente sobre las decisiones que se deben adoptar y que deben influenciar en pro del bienestar social. (H.M. Gregersen, J.E. M. Arnold, A.L. Lundgren, A. Contreras-Hermosilla, 1997)”.

En el contexto político del Estado de Puebla podemos observar que cuenta con un sistema multipartidista. Los principales partidos son:

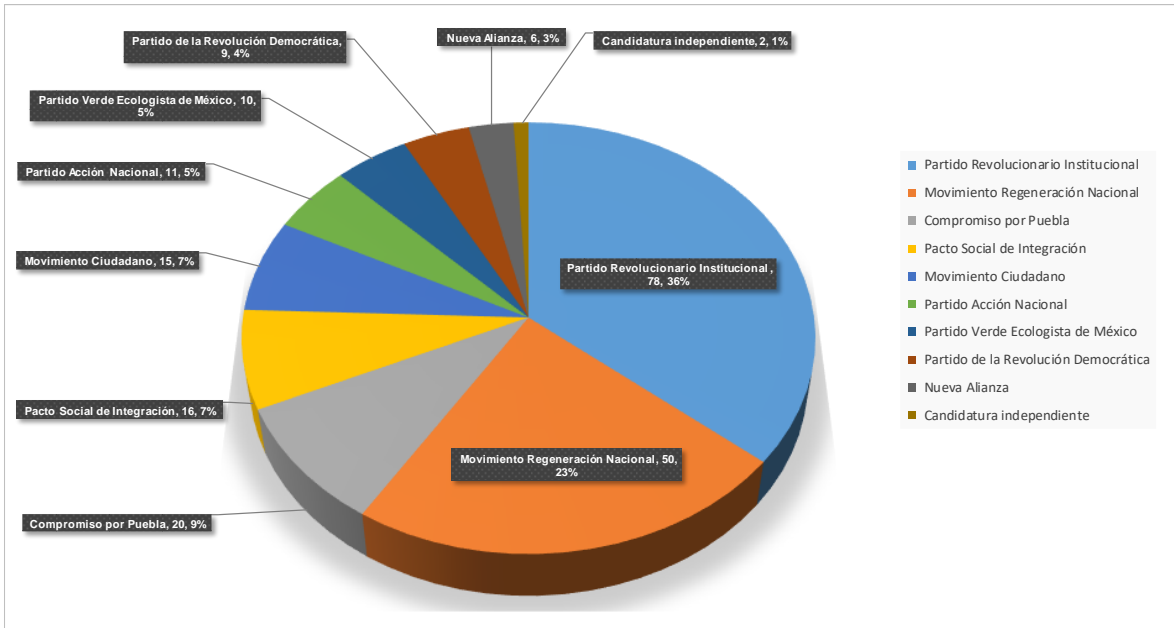
- Morena (Movimiento Regeneración Nacional): izquierda, partido reformista.
- El Partido Revolucionario Institucional (PRI): centro/centroizquierda. El partido más longevo del país.
- El Partido Acción Nacional (PAN): centroderecha. Partido liberal conservador.
- El Partido de la Revolución Democrática (PRD): centroizquierda, partido socialista de izquierda.

Otros partidos: Movimiento Ciudadano, Partido Ecologista Verde de México, Partido Nueva Alianza, Partido Encuentro Social, Compromiso por Puebla, Partido Social de Integración.

A continuación, se presenta el porcentaje de presencia de partidos políticos que se encuentran en el poder en el Estado de Puebla.

Gráfica 1

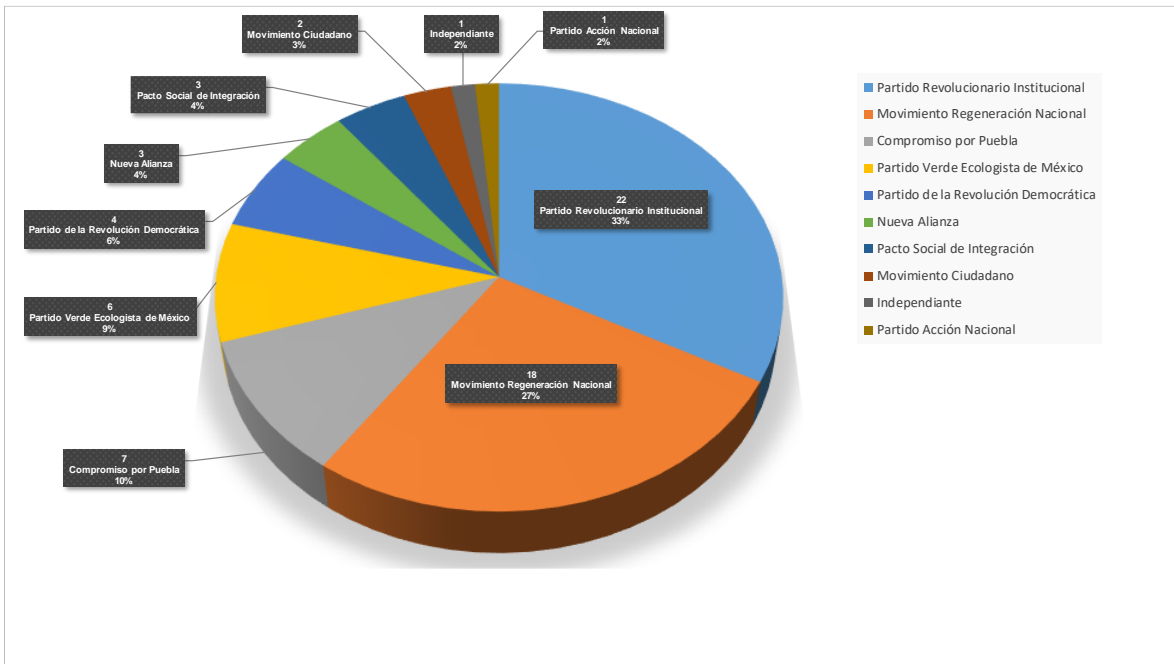
Distribución de Partidos Políticos en los Municipios del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Electoral del Estado de Puebla (2018)

Gráfica 2

Distribución de Partidos Políticos en los Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Electoral del Estado de Puebla (2018)

3.3 Contexto Socioeconómico

“Pérez califica como socioeconómico a aquello vinculado a elementos sociales y económicos. Lo social, como lo dice su nombre está relacionado con la sociedad (una comunidad de individuos que viven en un mismo territorio), mientras que lo económico depende de la economía (la administración de bienes escasos para la satisfacción de las necesidades materiales del ser humano).

Es habitual que se hable de nivel socioeconómico, por ejemplo, para aludir a la situación o el estatus de una persona según sus ingresos, su trabajo y su educación.

El nivel socioeconómico es un indicador que surge a partir del análisis del salario o del dinero que obtiene un individuo; de sus condiciones de empleo; y de su formación educativa. Un nivel socioeconómico alto, refleja una buena calidad de vida y sitúa al sujeto en la clase alta. Por el contrario, un nivel socioeconómico bajo se vincula a una pobre calidad de vida y a una ubicación en el estrato inferior de la sociedad.

Conocer el nivel socioeconómico de una población es muy importante. Con estos datos, los presidentes municipales pueden medir el progreso del municipio o saber en qué región viven los habitantes con mayores dificultades para satisfacer sus necesidades o para alcanzar el bienestar. De acuerdo con algunos estudios, el bajo nivel socioeconómico reduce hasta dos años la expectativa de vida, por eso es vital trabajar con este indicador. (Julián Pérez Porto, 2020)”.

Cuadro 3 Indicadores Socioeconómicos de Población

	Habitantes INEGI 2015	Viviendas con piso firme	Total de viviendas	Población masculina 2015	Población Femenina 2015	Grado de Marginación 2015	Lugar a Nivel Estatal (IM) 2015	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta (CONEVAL 2015)	PEA	PEA 2015	Grado promedio de escolaridad 2015
Aljojuca	6,521	95.96%	1,682	3,135	3,386	Medio	139	9.61%	2,087	37.34%	6.9
Atempan	28,306	87.24%	6,726	13,027	15,279	Alto	103	14.98%	8,585	41.17%	6.8
Atoyatempan	7,039	94.02%	1,555	3,388	3,651	Medio	164	7.16%	2,229	48.62%	7.2
Atzitzihuacán	12,230	89.15%	2,913	5,768	6,462	Alto	113	11.59%	3,709	34.27%	6.1
Calpan	14,440	88.73%	3,462	6,854	7,586	Medio	156	11.67%	4,516	44.88%	6.7
Caxhuacan	3,637	91.97%	922	1,704	1,933	Alto	74	24.29%	1,241	38.09%	6.7
Chapulco	7,752	89.93%	1,720	3,718	4,034	Medio	137	8.14%	2,585	49.44%	6.8
Chiautla	20,155	91.84%	5,273	9,686	10,469	Medio	160	11.49%	6,542	40.32%	7.6
Chietla	34,415	93.46%	9,286	16,563	17,852	Medio	172	11.43%	11,451	39.17%	7.2
Chignahuapan	62,028	95.42%	15,937	30,268	31,760	Medio	157	10.49%	21,160	43.86%	7.2
Coxcatlán	20,459	82.72%	4,807	9,587	10,872	Alto	130	12.52%	6,472	40.86%	7.7
Cuapixtla de Madero	10,101	94.68%	2,202	4,980	5,121	Medio	163	5.43%	3,153	48.97%	7.1
Esperanza	14,974	96.67%	3,602	7,214	7,760	Medio	167	8.95%	4,683	40.41%	7.2
General Felipe Ángeles	20,511	94.95%	4,697	9,686	10,825	Medio	138	14.85%	6,862	39.99%	6.0
Guadalupe Victoria	16,923	95.23%	3,961	8,147	8,776	Medio	152	11.86%	5,600	41.99%	6.8
Huaquechula	24,787	91.13%	6,070	11,679	13,108	Alto	115	9.82%	8,811	42.90%	6.2
Huehuetlán el Chico	8,443	95.09%	2,200	4,115	4,328	Alto	123	13.93%	2,872	37.76%	6.6
Hueyapan	12,897	81.81%	3,128	6,089	6,808	Alto	90	10.36%	3,792	42.31%	7.2
Hueyamtalco	25,981	86.86%	7,105	12,589	13,392	Alto	80	13.97%	9,515	43.54%	6.3
Huitziltepec	5,373	95.49%	1,331	2,571	2,802	Medio	170	3.86%	1,736	42.96%	7.9
Ixcaxiquitla	8,752	91.58%	2,269	4,122	4,630	Medio	165	7.38%	3,006	45.67%	8.5
Ixtacamaxitlán	24,512	89.55%	5,868	11,937	12,575	Alto	78	15.13%	8,302	35.75%	6.3
Jolalpan	13,120	83.12%	3,277	6,346	6,774	Alto	58	17.94%	3,786	36.63%	5.6

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2015)

Cuadro 4 Indicadores Socioeconómicos de Población

	Habitantes INEGI 2015	Viviendas con piso firme	Total de viviendas	Población masculina 2015	Población Femenina 2015	Grado de Marginación 2015	Lugar a Nivel Estatal (IM) 2015	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta (CONEVAL 2015)	PEA	PEA 2015	Grado promedio de escolaridad 2015
Juan Galindo	10,685	94.61%	2,915	4,922	5,763	Bajo	209	6.64%	3,502	44.08%	8.9
Libres	33,784	94.65%	7,868	16,386	17,398	Medio	177	7.06%	10,898	43.93%	8.0
Nealtican	12,442	89.31%	2,657	5,870	6,572	Bajo	194	5.77%	4,034	46.99%	7.0
Nicolás Bravo	6,259	85.33%	1,425	2,982	3,277	Alto	83	9.76%	2,200	43.69%	6.5
Nopalucan	30,848	96.13%	6,668	15,138	15,710	Medio	185	10.00%	9,205	42.97%	7.1
Oriental	18,239	96.16%	4,218	8,741	9,498	Medio	181	9.49%	5,790	40.84%	7.5
Palmar de Bravo	46,233	94.17%	10,524	22,848	23,385	Alto	91	15.51%	14,974	43.12%	6.0
Rafael Lara Grajales	14,159	98.21%	3,239	6,800	7,359	Bajo	210	5.56%	5,114	45.89%	8.2
San Gabriel Chilac	15,763	81.62%	3,744	7,435	8,328	Alto	120	14.63%	5,676	53.55%	6.7
San José Chiapa	8,692	97.16%	2,109	4,257	4,435	Medio	180	8.55%	2,809	40.66%	6.8
San José Miahuatlán	13,159	89.36%	3,241	6,343	6,816	Alto	116	14.86%	4,076	47.45%	6.0
San Matías Tlalcatepec	20,175	95.42%	4,649	9,861	10,314	Bajo	196	5.22%	7,658	47.32%	7.8
San Nicolás Buenos Aires	9,972	97.74%	2,391	4,790	5,182	Alto	89	17.27%	3,077	40.72%	5.8
San Nicolás de los Ranchos	11,734	0.00%	2,581	5,788	5,946	Alto	85	0.00%	3,709	0.00%	
San Salvador el Seco	30,303	96.00%	7,148	14,554	15,749	Medio	171	11.98%	9,848	44.00%	6.7
San Salvador Huixcolotla	14,810	92.55%	3,140	7,230	7,580	Medio	186	5.58%	5,265	48.66%	7.1
Santa Inés Ahuatempan	6,289	84.89%	1,707	2,963	3,326	Alto	50	17.80%	2,015	28.84%	6.3
Santo Tomás Hueyotlilpan	8,511	94.52%	1,917	4,088	4,423	Bajo	195	4.17%	2,844	44.38%	8.3
Soltepec	12,226	95.44%	2,745	5,911	6,315	Medio	155	9.78%	3,667	38.16%	6.5
Tecali de Herrera	21,992	96.58%	5,324	10,647	11,345	Bajo	192	3.73%	7,500	46.37%	8.2
Tepanco de López	20,580	89.04%	4,938	9,758	10,822	Medio	148	8.12%	6,542	47.63%	7.4
Tepeojuma	8,492	92.34%	2,244	3,979	4,513	Alto	124	14.33%	2,616	44.26%	6.4
Tepexco	6,793	88.43%	1,564	3,304	3,489	Alto	27	16.24%	1,927	39.97%	5.9

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2015)

Cuadro 5
Indicadores Socioeconómicos de Población

	Habitantes INEGI 2015	Viviendas con piso firme	Total de viviendas	Población masculina 2015	Población Femenina 2015	Grado de Marginación 2015	Lugar a Nivel Estatal (IM) 2015	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta (CONEVAL 2015)	PEA	PEA 2015	Grado promedio de escolaridad 2015
Tepexi de Rodríguez	20,598	90.53%	5,682	9,950	10,648	Alto	95	10.46%	7444	39.54%	7.2
Tepeyahualco de Cuauhtémoc	3,534	96.57%	965	1,681	1,853	Medio	183	3.89%	1263	48.07%	8.1
Tetela de Ocampo	28,139	86.90%	7,524	13,553	14,586	Alto	79	14.74%	9178	38.99%	6.9
Teteles de Avila Castillo	5,869	96.66%	1,588	2,686	3,183	Bajo	200	5.35%	2339	46.19%	9.8
Tianguismanalco	12,783	91.03%	2,987	6,096	6,687	Medio	166	7.23%	3586	50.53%	7.1
Tlachichuca	28,953	94.88%	6,764	14,053	14,900	Alto	132	11.94%	9226	37.33%	6.8
Tlacoatepec de Benito Juárez	52,508	79.42%	11,933	25,109	27,399	Alto	57	14.75%	15856	43.96%	6.2
Tlahuapan	40,220	95.19%	9,219	19,840	20,380	Medio	184	5.11%	12976	45.99%	7.6
Tlanepantla	4,957	93.06%	1,008	2,344	2,613	Medio	150	4.49%	1712	48.23%	7.7
Tlatlauquitepec	53,498	94.50%	14,247	24,993	28,505	Medio	151	12.32%	17624	40.94%	7.8
Tochtepec	21,229	94.57%	5,123	10,150	11,079	Medio	182	6.58%	6878	44.40%	7.6
Tulcingo	9,150	93.30%	2,437	4,243	4,907	Alto	108	17.78%	3103	43.53%	5.9
Venustiano Carranza	29,090	90.16%	7,527	13,848	15,242	Medio	158	11.64%	9540	43.18%	7.6
Xiutetelco	39,959	94.52%	9,053	18,806	21,153	Alto	101	15.78%	13696	48.18%	6.2
Xochitlán Todos Santos	6,336	89.73%	1,626	2,993	3,343	Alto	97	16.20%	1968	36.77%	6.1
Yaonáhuac	7,943	92.48%	1,928	3,693	4,250	Medio	149	6.51%	2679	46.27%	8.6
Yehualtepec	25,057	93.80%	6,100	12,107	12,950	Medio	143	8.99%	6816	43.73%	6.7
Zacapoaxtla	55,299	90.71%	13,881	25,896	29,403	Alto	135	11.36%	18863	42.28%	7.5
Zaragoza	16,173	95.44%	4,256	7,358	8,815	Bajo	207	5.57%	5835	44.50%	9.2
Zinacatepec	16,817	88.11%	3,868	8,014	8,803	Medio	145	14.10%	6203	52.34%	6.5
Zongozotla	4,902	84.00%	1,231	2,396	2,506	Alto	64	23.36%	1462	45.12%	6.3

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2015)

3.4 Análisis de la Profesionalización y Experiencia Laboral de los Servidores Públicos de los Municipios Semiurbanos del Estado de Puebla

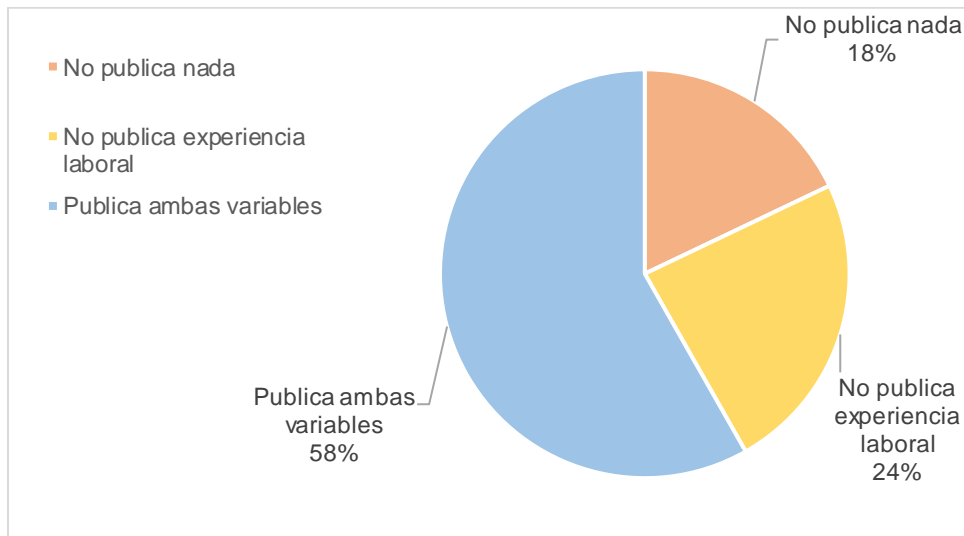
En la revisión del nivel educativo y la experiencia profesional de los servidores públicos de los municipios semiurbanos, los datos obtenidos de los municipios que publican en la Plataforma Nacional de Transparencia, se encontraron datos relevantes.

La revisión que se realizó incluyó el nivel educativo de los servidores públicos de la administración pública municipal y el ámbito de experiencia, ya sea público o privado.

El primero de ellos es que el 17.91% de los municipios que pertenecen a la clasificación de Semiurbanos no publican información del nivel académico ni de la experiencia laboral sobre sus servidores públicos, el 23.88% de los municipios no publica la variable de experiencia laboral y el 58.20% pública la información correspondiente a las variables de nivel educativo y experiencia laboral.

Gráfica 3

Total de Municipios que Publica Información Sobre Nivel Educativo y Experiencia Laboral



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Plataforma Nacional de Transparencia

Estos datos permiten identificar dos posibles situaciones, la primera relacionada con que las personas contratadas en esos municipios no cuentan con los estudios o capacidades académicas que se requieren; o en su caso, no es factible publicarlo por diversas razones que escapan el alcance de este análisis.

Capítulo 4 Referencias de Profesionalización y Capacitación de Servidores Públicos

La profesionalización se enfoca en el perfil, los conocimientos y capacidades que debe tener el servidor público para que pueda brindar de manera eficiente, eficaz y con calidad los servicios públicos que le corresponden otorgar a la población.

“Merino (2016) señala que la profesionalización del servicio público se entiende como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales.”

Sin embargo, en los municipios, la profesionalización se encuentra alejada de adoptarse como una política estable ya que no se cuenta con información precisa de los perfiles de

puesto, las personas que han desempeñado las responsabilidades y las capacidades con las que cuentan, con base en lo identificado en el Portal de Transparencia. Ello ha generado espacios para que cada cambio de administración se renueve en una gran parte los cuadros que forman parte de las administraciones públicas municipales en municipios semiurbanos del estado de Puebla.

“Por su parte, Quijano (2014) señala que la profesionalización es una traducción de anhelos acerca del comportamiento descifrable de las decisiones gubernamentales sobre el destino de nuestros impuestos, pues la sociedad desea que su gobierno funcione y sea transparente en el tránsito impuestos-servicios-rendición de cuentas”.

“La experiencia y profesionalización de los servidores públicos se refleja en sus acciones, asimismo cada una de los puestos de trabajo de toda organización requiere de un perfil, que tiene que ver con las habilidades y conocimiento que le permita desarrollar de manera óptima cada una de sus responsabilidades y obligaciones.

El perfil profesional de la gran mayoría de los servidores públicos no cuenta con un nivel de estudios suficientes o con la experiencia necesaria que le permita tener un desempeño adecuado para llevar a cabo sus labores diarias en el área que tiene encomendada.

Existen algunos problemas que impiden que los funcionarios públicos desempeñen de mejor manera su trabajo, por ejemplo, la falta de un catálogo de puestos en la administración pública municipal, poca o nula experiencia en el ámbito público, así como la falta de capacitación y profesionalización dentro de la administración pública municipal, debido a que como es el caso de muchos municipios, la experiencia de los servidores públicos se pierde en cada cambio de gobierno, que por añadidura significa cambios radicales en toda la plantilla del personal.

A continuación, se presentan algunos modelos de profesionalización que, de acuerdo con las características que posee cada uno de los gobiernos municipales podría adaptar para mejorar sus capacidades de gestión. Como señala Merino, no existe un modelo único y que incluso no tiene por qué haberlo, asimismo, la profesionalización responde a objetivos institucionales previamente definidos y que resulta más o menos exitosa, en la medida en que efectivamente obedece a esos objetivos.

Asimismo, señala que, la coherencia resulta un elemento indispensable para evaluar la calidad de un modelo de profesionalización, tomando en cuenta dos condiciones: una externa, respecto del tipo de administración pública en la que se inscribe el

proyecto de profesionalización; y otra interna, relativa a las características de cada uno de los procesos propios del modelo (Merino, 2006)”.

4.1 Liderazgo Público Efectivo

Iniciar con este modelo es importante, debido a que para que una institución pública funcione es necesario empezar con los principales responsables de la administración pública, como lo es el Ayuntamiento municipal, que incluye al presidente municipal, regidores y síndico. El desarrollo del liderazgo de cada uno de estos funcionarios permitirá conducir la administración pública municipal de manera eficaz y eficiente.

Tal como se ha hecho mención, desarrollar el liderazgo en el ámbito público municipal, es un punto de partida sólido para generar las capacidades administrativas en el factor humano que se desempeña en los municipios semiurbanos del estado de Puebla.

Si bien es una parte de la profesionalización, es un elemento que se puede desarrollar de acuerdo a los recursos financieros, materiales y al capital humano con que cuenten los municipios que se han mencionado en el estudio.

El liderazgo público efectivo es una propuesta realizada por Villanueva (2017) para dirigir a las instituciones públicas de forma efectiva, basado en la revisión de tres características principales que debe poseer un líder público: visionario, facilitador y energizador. Estas características tienen la finalidad de promover el uso eficiente de los recursos públicos, la consecución de los objetivos planteados y la trascendencia de los resultados. Y con la firme convicción de la posibilidad de crear equipos responsables, comprometidos y motivados.

El primer punto importante de esta obra es que señala que un líder no sólo es innato, sino que el liderazgo se desarrolla de forma cotidiana, al considerar que la capacidad del líder es un conjunto de habilidades y casi todas ellas se pueden aprender y mejorarse.

“El liderazgo público efectivo se define como la “capacidad de un tomador de decisiones para activar, motivar e inspirar a las personas a trabajar en sinergia por el bien común y la igualdad, de manera ética, productiva y sustentable, para producir valor público compartido. (Villanueva, 2017, p45)”.

Las tres características que la componen son las siguientes:

Visionario. El primer elemento que distingue a un líder público efectivo es su visión. Un líder que carece de un objetivo no puede llevar a su equipo a ninguna parte. Sin meta no hay rumbo; sin rumbo, no hay dirección. Un líder puede ser sumamente carismático, convincente o persuasivo, pero si no existe un punto al cual llegar, sus seguidores deambularán a sus caprichos y sus decisiones serán veleidosas.

Facilitador. Después de haber identificado el objetivo a perseguir, también debe ser efectivo para comunicárselo al equipo. No solo se trata de que el equipo sea informado sobre los objetivos, sino que acepten y los incorporen como parte de su visión y exista una retroalimentación, que propicie una mejora continua.

Energetizador. La motivación es el combustible que mantiene a los equipos de trabajo avanzando, sin esa energía, las personas se desgastan, se anquilosan, se vuelven apáticas. El líder debe ser un energetizador, una batería que recargue los ánimos de sus colegas y que inspire el óptimo rendimiento (Villanueva, 2017, p93-102).

En la siguiente figura el autor explica cuál es el campo de acción de un líder público efectivo:

Fig. 1. El campo de Acción del Líder Público Efectivo



Fuente: Villanueva (2017). El campo de acción de un líder público efectivo.

En este apartado el autor señala que el liderazgo empieza con las características de la persona y evoluciona hacia el resto de los elementos que lo rodean. En el centro se encuentra el líder como individuo, en el que explora sus áreas de oportunidad respecto a ciertos rasgos de la personalidad, de modo que ese diagnóstico le permita entender sus habilidades naturales para asumir un determinado rol de liderazgo.

En el segundo nivel se encuentran las personas que tienen contacto directo con el líder, denominados liderados, el cual transmite el líder su visión, facilitando los recursos para que colaboren de forma óptima y administra su energía para mantenerlos motivados. Y en el tercer y último nivel, es en el que opera el liderazgo público efectivo, para que el líder pueda transformar a la sociedad, no solamente debe centrarse en cultivar sus propias habilidades o en desarrollar las de las personas que lo rodean, sino la creación de valor público.

4.2 Perfil de Competencias de los Presidentes Municipales

“Según Sánchez (2018) La variable profesionalización está encaminada especialmente en el perfil, los conocimientos y capacidades que debe tener cada servidor público para brindar de mejor manera los servicios públicos y los trabajos administrativos que se demanda por cada área (Martínez Huertos Tania, 2013)”, aparte de que se tienen que realizar de forma honesta.

Antes de comenzar con el análisis presentamos a Manuel Quijano que alude a una definición de profesionalización más enfocada a lo que la sociedad espera de la misma.

“La profesionalización es una traducción de anhelos acerca del comportamiento descifrable de las decisiones gubernamentales sobre el destino de nuestros impuestos, pues la sociedad desea que su gobierno funcione y sea transparente en el tránsito impuestos-servicios-rendición de cuentas. (Quijano Torres, 2014, p129)”.

“Con la definición anterior de Quijano es un panorama de lo que la ciudadanía espera ver reflejado en cada uno de sus funcionarios públicos, ahora bien, demos paso a las variables que permitieron el cumplimiento de los objetivos de nuestro tópico de investigación.

El perfil profesional se puede ver reflejado en la profesión y el nivel escolar con la que cuenta cada funcionario público, que de acuerdo a su área donde está laborando tenga el perfil adecuado para desempeñar de mejor manera sus funciones respectivas.

En primera instancia, el perfil profesional contemplado en la mayoría de los funcionarios públicos no cuentan con un nivel de estudios que le permita tener mayor conocimiento y capacidades adecuadas para su área que tiene encomendada. Como es el caso de los presidentes municipales que como políticos deben cumplir con un determinado perfil que permitan la conducción de sus municipios al bienestar.

Como se ha revisado, existen algunos problemas que impiden que los funcionarios públicos desempeñen de mejor manera su trabajo, tal es la cuestión de la falta de un perfil adecuado, la falta de una experiencia administrativa, que no se tienen los conocimientos necesarios para desempeñar el cargo establecido y por último la falta de capacitación previa para tener mayor conocimiento de las funciones y atribuciones que le competen a cada funcionario público. (Martínez Huertos Tania, 2013)".

El presidente municipal por ser electo popularmente y convertirse en autoridad política, podemos deducir que en su perfil tiene características políticas; esta característica requiere que en la vida política esté investida de capacidades de gestión, negociación, concertación, resolución de conflictos y dar soluciones a problemas complejos.

Otro problema recurrente es que la expectativa de mejora en los municipios se renueva cada 3 años, y esto provoca frustraciones al ver las cosas iguales y de no poder ver cambios en la calidad de vida, esto puede verse reflejado también directamente en el presidente en no estar satisfecho por la forma de gobernar y esto puede repercutir directamente con la capacidad del presidente para realizar gestiones y administrar el ámbito político de su municipio.

Por tal motivo el presidente municipal debe contar con ciertos conocimientos de su área profesional, aunado de los conocimientos de política y la experiencia que esta proporciona. Por otro lado, el presidente municipal es un actor que personifica al liderazgo, es una persona que sabe mandar y poner el ejemplo. De ser esto cierto, entonces ¿por qué los presidentes municipales no logran liderar adecuadamente a su cuerpo de colaboradores?, y nos volvemos a preguntar ¿Qué conocimientos debe tener el presidente municipal?, ¿Cuáles son las habilidades que debe tener un presidente municipal?

Si bien no se puede dar una respuesta de manera inmediata, certera y única, dado que el tema es complejo tanto como lo es la realidad que se vive en cada municipio, podríamos

decir que un presidente municipal debería tener estudios universitarios, esto sería un ideal, pero no es condicionante ni tampoco suficiente para tener buen resultado en su desempeño, los conocimientos de un presidente municipal no bastan en el área profesional universitaria, se requieren conocimientos específicos de política, gobierno y administración pública.

Por lo tanto, debemos analizar el perfil del presidente municipal para conocer sus fortalezas y debilidades, desarrollar las fortalezas y disminuir las debilidades, así como la dedicación potenciarán la profesionalización.

“El aspecto de la escolaridad la mayoría de los casos solo tienen secundaria y bachillerato; es evidente que no incluye en gran parte el nivel escolar para poder obtener un cargo público pero la mayoría de los casos con base a la experiencia podemos decir que es necesario para poder desempeñarse en su área laboral y servir de mejor manera a la ciudadanía. (Martínez, 2013)”.

Por todo lo anterior se presenta un modelo el cual sostiene que desarrollando ciertas competencias se puede impulsar la profesionalización. Cuando hablamos de capacidades a desarrollar nos estamos refiriendo a la capacidad que tiene el presidente municipal en el ser, el saber y hacer que le permitan actuar ante situaciones específicas y poder resolver mediante la intervención oportuna y pertinente. Todo esto tiene que ver con la adecuada toma de decisiones, desarrollo de estrategias, empoderamiento, generación de confianza, compromiso, pasión, razón, etc.

Lo anterior relacionado al conocimiento debe ir acompañado de ciertas habilidades cognitivas e interpersonales, además de contar con motivos que impulsen a realizar las tareas específicas en ejercicio de sus funciones, existen varias formas de motivar al personal para que sea de su interés seguir adquiriendo capacidades, conocimientos, habilidades, actitudes para que sigan especializándose en sus respectivas áreas que lo conduzcan a una profesionalización, como, por ejemplo: mediante los ascensos, remuneraciones, premiaciones estas son algunos de los aspectos que se deben contemplar para que el personal se sienta motivado.

Por otro lado, podemos decir que existen competencias que son elementales para cualquier directivo o autoridad, así como para los presidentes municipales. Como se mencionó

anteriormente un presidente municipal es un líder que antes que todo debe tener confianza en sí mismo para poder contagiarla y generarla en sus colaboradores, además de hacer un uso adecuado de la comunicación entre el presidente municipal y sus subordinados es vital para que la profesionalización tenga éxito, así como para favorecer a la formación de redes, manejo de grupos, toma de decisiones, entre otros.

El presidente municipal cuenta con algunas competencias básicas, entre las que destaca la responsabilidad de poder dirigir al municipio al bienestar, por lo tanto, debe tener la capacidad para proponer iniciativas, construir relaciones, capacidad de dirección y liderazgo y pensamiento crítico y analítico.

“Este modelo se basa en la profesionalización sobre cuatro categorías de funciones que debe realizar el presidente municipal las cuales son: Dirección y Ejecución, Normativas, Nombramiento y Control y sobre tres áreas de competencias básicas que debe tener que son: Conocimiento, Habilidades y Actitudes.

La primera es la capacidad de Dirección y Ejecución es la referente al cumplimiento de los objetivos y metas que el municipio debe cumplir, en este aspecto el presidente municipal es el que tiene que encauzar y llevar a cabo las acciones de del ayuntamiento materializadas en la administración pública.

La segunda capacidad es la de Normativas, estas son propositivas y de difusión, el presidente municipal propone ante el ayuntamiento el marco reglamentario para la convivencia armónica del municipio, normas de carácter general, reglamentos; así como los presupuestos y programas de desarrollo.

La tercera es lo referente a los Nombramientos, que también son propositivos, pues el presidente municipal propone a las personas que ocuparan la secretaría del ayuntamiento, tesorería, contraloría, entre otras dependencias dentro de la administración pública municipal.

La cuarta es la facultad de Control que apunta a la vigilancia, inspección y supervisión de la correcta aplicación de las decisiones, con el propósito de avanzar conforme a lo planeado. (Sánchez Ramos, 2018)

Tabla 1
Atribuciones y Áreas de Capacitación para el Presidente Municipal

Categoría de clasificación	Atribuciones y facultades del presidente municipal	Áreas donde aplicar la capacitación para profesionalizar
Dirección y Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar las decisiones del ayuntamiento e informar de su cumplimiento - Asumir la representación jurídica del municipio y del ayuntamiento - Representar a la administración pública municipal - Ser responsable de la comunicación del ayuntamiento - Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad - Ejecutar los programas de desarrollo social, económico, urbano, entre otros - Contratar en representación del ayuntamiento la realización de obras y prestación de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> -Toma de decisiones -Marco Jurídico aplicable vigente -Comunicación efectiva -Licitaciones -Reglas de operación de programas
Normativas	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar al ayuntamiento la propuesta del presupuesto de egresos - Capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales (colaboradores) - Uso adecuado de tecnologías de la información y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> -Hacienda pública municipal -DHTIC's -Capacitador u orador o ponente
Nombramiento	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer al ayuntamiento los nombramientos de Secretaria del ayuntamiento, tesorería, contraloría y demás titulares de las dependencias de la administración pública municipal 	<ul style="list-style-type: none"> -Recursos Humanos -Administración de personal -
Control	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación de los bienes del ayuntamiento - Verificar la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios 	<ul style="list-style-type: none"> -Hacienda pública municipal

Fuente: Elaboración propia con base en información de Sánchez Ramos (2018)

Las clasificaciones mencionadas anteriormente también cubren ciertas competencias, es decir que existen algunos conocimientos, ciertas habilidades y actitudes que el presidente debe cubrir.

Tabla 2
Competencias Básicas del Presidente Municipal

Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Localidad y municipio • Administración pública municipal • Marco jurídico vigente del municipio • Estructura y funcionamiento de la administración pública • Política y gobierno
Habilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo sobre presión • Capacidad para solucionar problemas • Sensibilidad • Prospectiva • Gestión • Coordinación • Responsabilidad • Toma de decisiones • Manejo de personal • Conciliación y mediación • Liderazgo • Delegar funciones • Comunicación efectiva • Estratega
Actitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Compromiso • Trabajo en equipo • Tolerante • Empático • Vocación de servicio • Honestidad • Disposición para capacitación • Propositivo

Fuente: Elaboración propia con base en información de Elaboración propia con base en información de Sánchez Ramos (2018)

La profesionalización para que sea exitosa debe hacer que se alcance algún nivel de competencia que hace referencia al dominio de una práctica, sustentado por el desarrollo de alguna habilidad.

“Es importante mencionar que este aspecto requiere de una inmovilidad de puesto es decir que cada servidor público sea profesionalizado en un área determinada y evitar esa rotación de puestos que no será útil para llegar a una profesionalización. (Martínez Huertos Tania, 2013)”.

Conclusiones

De la revisión documental realizada sobre el contexto de los municipios semiurbanos en Puebla, de las referencias de capacitación y las investigaciones de especialistas que ya se han mencionado, así como los datos a los que se tuvo acceso, se puede señalar que: la profesionalización de los servidores públicos, es un tema que cada día toma mayor relevancia, esta tarea tiene la necesidad de establecer una nueva forma de liderazgo, capaz de impulsar los cambios que requiere la administración pública actual y moderna en términos de una gestión innovadora, participativa, eficiente y profesional. Por lo tanto, los servidores públicos deben de contar con las capacidades, recursos, atribuciones y legitimidad necesarios para poder ejercer de manera objetiva su responsabilidad.

Los servidores públicos, principalmente los tomadores de decisiones con mayor responsabilidad, pueden trabajar en diferentes áreas, para impulsar la gestión del recurso humano, con capacitación permanente, implementar modelos de gestión y de liderazgo efectivo, como ya se ha hecho mención, a fin de que se incrementen los resultados, se orienten los esfuerzos a gobernar con honestidad, capacidad de solución de problemas y otros aspectos básicos.

Para tal efecto, es viable que se utilice lo propuesto por la corriente de Liderazgo Efectivo, en lo general y en lo particular “Liderazgo Público Efectivo”, como un punto de partida que puede ser útil para las diferentes estructuras, tramos de responsabilidad, ejercicio del recurso público y comprobación del mismo.

Adicionalmente, los municipios deben contar con los instrumentos de control reales en la operación, como son las estructuras ocupacionales, perfiles de puestos, manuales y lineamientos operativos y demás elementos que permitan orientar una gestión más profesional y orientada a resultados. De igual forma, es positivo para los ayuntamientos, contar con un inventario de necesidades de capacitación que se construya con la participación de los diferentes niveles de la institución, desde lo estratégico hasta lo operativo.

Los servidores públicos deben estar capacitados y acatar las atribuciones y facultades, así como contar con el nivel académico adecuado para desempeñar su puesto, esto sin demeritar otras habilidades que el servidor público debe tener.

Derivado del análisis realizado se logró identificar que existe un alto porcentaje de municipios que publica su información incompleta sobre los temas relacionados con capacitación y capacidades del personal antes mencionadas, por lo que, a fin de fortalecer la cultura de rendición de cuentas, se deben de trabajar los instrumentos correspondientes para que estén disponibles para consulta, análisis y en su caso, mejora continua.

En cuanto al perfil de competencias se identificó que los servidores públicos deben contar con dos cosas principalmente: la primera es tener el nivel de estudios adecuado para el puesto a desempeñar, y el segundo el conocimiento y experiencia adecuado para el perfil. Lo cual va de la mano con la necesidad de contar con los instrumentos administrativos y normativos actualizados (manuales, guías y lineamientos) que fortalezcan las capacidades institucionales.

También se identificó que los presidentes municipales deben contar con conocimientos adicionales como: Liderazgo Público, Política y Gobierno, Gestión Efectiva de Recursos, administración de personal, resolución de conflictos, entre otras, que son relevantes para la toma de decisiones, generación de políticas y programas de gobierno y, por ende, resolución de problemas públicos.

Por medio del estudio realizado se observó que los gobiernos locales atraviesan por diferentes complicaciones, desde escases en la información relacionada con la profesionalización, limitación de recursos, desconocimiento de herramientas e instrumentos de aplicación diaria, la posibilidad de que los perfiles de puesto no sean atendidos en su totalidad, la falta de controles y de la actualización de la base normativa como manuales y lineamientos, por mencionar los más relevantes.

Desde la perspectiva como auditor en materia de desempeño y en la experiencia práctica que se ha podido desarrollar sobre capacitación en dicho tema se identifica que: en los gobiernos locales de los municipios semiurbanos del Estado de Puebla, el asunto de la profesionalización de los servidores públicos es un tema que no se ha formalizado o se ha

trabajado para su institucionalización; existe una alta rotación de personal que asiste a las capacitaciones, lo que limita la transferencia de conocimientos y la aplicación de metodologías, herramientas e instrumentos para la mejora de la gestión; la asistencia a la capacitación en muchas ocasiones se utiliza para cubrir requisitos o porque fueron instrucciones superiores, por mencionar los más recurrentes.

La escasez de programas para la capacitación y actualización continua de los servidores públicos es uno más de los componentes que restringe la profesionalización en los municipios semiurbanos del Estado de Puebla. Por lo que es relevante, que las administraciones municipales correspondientes gestionen los recursos e instrumentos que permitan avanzar en su profesionalización; es decir, existen instituciones públicas y privadas que pueden ofertar esquemas diseñados específicamente para esos municipios o como se realizó en la Auditoría Superior del Estado, estrategias de capacitación preventiva.

La idea se enfoca en tener a los funcionarios públicos bien capacitados en el área en que se desenvuelven para poder enfrentar los obstáculos que se presentan en el camino, así como, las peticiones por parte los ciudadanos. Así mismo la proposición vislumbra que se tenga sentido de responsabilidad con la institución para poder superar los problemas, amenazas y oportunidades que se presenten.

Los presidentes municipales tienen un gran reto para desempeñarse de manera eficaz y eficiente, por lo que tomar como referencia modelos probados nacional e internacionalmente de generación de capacidades, permitirá impulsar una gestión municipal que genere valor a la sociedad.

Finalmente, la profesionalización de los servidores públicos en los municipios semiurbanos es impostergable, por lo que identificar oportunidades de capacitación, de transferencia de conocimiento, de buenas prácticas, así como de recursos disponibles para tal efecto, son tareas que se deben tomar en cuenta en la agenda de las siguientes administraciones municipales.

Bibliografía

- Anaya Cadena Vicente, “profesionalización en el servicio público municipal “en. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y municipal.
- Andrade Sánchez, J. Eduardo; Derecho Municipal, Segunda reimpresión, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Comparados, 2011.
- Araujo, M. C., & Guerra, M. (2007). Inteligencia emocional y desempeño laboral en las instituciones de educación superior públicas. Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales (CICAG).
- Auditoría Superior de la Federación. (2006). Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2006). Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006. 09/01/2021, de Auditoría Superior de la Federación Sitio web: <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2006i/tomos/separata2.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). Evaluación 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf
- Barnes, K. (2004) Sistema público y sistema privado. Madrid: Paraninfo.
- Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.); Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª edición, México, Cámara de Diputados, 1998.
- Butrón, C. Y. (2014). El estilo de liderazgo que caracteriza a las autoridades, trabajadores y administrativos en la IEI privada "El Buen Pastor" y la IEI pública 192. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Los dilemas de la Modernización Municipal en México; análisis de la gestión innovadora en gobiernos locales. El Municipio Mexicano en el Umbral Del Nuevo Milenio. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM. Edit. Gacela, México. 1996.

- Cámara de Diputados. (2018). 500 Años del Municipio en México. Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados.
- Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2010 y Consejo Nacional de Población, CONAPO 2010
- Chiavenato, I. (2000). Administración de Recursos Humanos. (5ta ed.). Santa Fé de Bogotá: Mc Graw Hill.
- Chiavenato. (2014). Introducción a la Teoría General de la Administración. Bogotá: MCGRAW HILL.
- Chipana Velásquez, Juan Manuel, 2018, Liderazgo Gerencial y desempeño laboral del servidor público de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, Moquegua – 2018, Universidad César Vallejo.
- CONAPO. (2012). Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012. 09/01/2021, de Gobierno Federal Sitio web:
<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/ParteslaV.pdf>
- Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación
- Crozier, M. (1996), La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, Ponencia presentada en el I Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. <http://www.clad.org.ve>.
- Cuevas Plancarte, Rubén. “Profesionalización del Servidor Público; Servicio Civil de Carrera”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental. El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, enero-junio de 1999. Del 5 de febrero de 1917 al 1^o de junio del 2009.
- Daza Herrera, Yeli Andrea (2013). Liderazgo en la gestión pública.
- Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª edición, México, IJ-UNAM, 1995, tomo I.
- Drucker, P. (2002). La Disciplina de la innovación en Fundación Drucker; de Líder a Líder. España: Gránica.

- Espirche J, Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, México, UNAM, 1993, Citado en González Minchaca, Damariz “El municipio en México”, en República Jurídica Administrativa, México, Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano, 2011.
- GAUSS, J.M., ET ALL (1998): “The Frontiers of Public Administration”, University of Chicago Press, Chicago.
- Gobierno de México. (2019). Servicio Profesional de Carrera. 09/01/2021, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/snics/acciones-y-programas/servicio-profesional-de-carrera-171320>.
- Gutiérrez, M.A. (2017), La importancia de la profesionalización en el servicio público mexicano. Red por la Rendición de Cuentas. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-mexicano/>
- H.M. Gregersen, J.E. M. Arnold, A.L. Lundgren, A. Contreras-Hermosilla, (1997), Valoración de los bosques: contexto, problemas y directrices.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. México: MacGraw Hill.
- Hernández Rojas, Erica Arisbet. (2014). Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales, Frente a la Alternancia Política, Caso: Chalco, Estado de México 2003, 2006 y 2009. Amecameca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Martín-Castilla, Juan Ignacio. (2018). LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 09/01/2021, de <http://www.eben-spain.org/> Sitio web: http://www.eben-spain.org/docs/Papeles/XII/Juan_Ignacio_Martin_Castilla.pdf.
- Pérez Porto, Julián. (2020). Definición de socioeconómico. 09/01/2021, Sitio web: <https://definicion.de/socioeconomico/>
- Piña Colín, Karina Angélica. (2007). Modelo para la Profesionalización del Servicio Público Municipal en Naucalpan de Juárez, Estado de México, bajo el Enfoque de Política Pública. 2000-2006. Estado de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, S. E. (1984). Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano. México: UAEM.

- Madrigal, B. (2009). *Habilidades Directivas*. México: McGrawHill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Márquez González, José Antonio, "La persona jurídica", En *Revista de Derecho Privado*, México, IIJ/UNAM, sección Doctrina, 2004.
- Martínez Huertos, Tania. 2013. Introducción. En *Profesionalización de los Funcionarios Públicos en el municipio de Atlautla, México en periodo: 2013-2015*. Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Martínez Puón, Rafael, "Apuntes para instaurar un sistema de profesionalización para altos directivos públicos en México". En *Redalyc Sistema de Información Científica, Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 4, El Colegio de México. Distrito Federal, México.
- Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. 2005.
- Merino, Mauricio, "La profesionalización municipal en México", número 182, en *CIDE*, México 2006.
- Mommsen, T. (s.f.). *El mundo de los Césares*. En M. Theodor, (1947) *El mundo de los Césares*.
- Núñez Ramos, María De La Luz. *Política y Municipio. El Municipio Mexicano en el Umbral Del Nuevo Milenio*. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM. Edit. Gacela, México. 1996.
- OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
- Palacios, A. M. (1987). *El municipio en México, origen, evolución y fortalecimiento*. *Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM*, número 151-152-153, 145
- Pérez Rasgado, Fernando, (2014), *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*.
- Pontifes Martínez, Arturo, *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 119 Volumen, XLIV, Nº 2, 2009*.
- PROFEPA. (2019), *¿Qué es el Servicio Profesional de Carrera y Para Qué Sirve?*, 09/01/2021, de Gobierno de México Sitio web:

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/135/1/mx/que_es_el_servicio_profesional_de_carrera_y_para_que_sirve.html.

- Quijano Torres, M. (2014), Presente y futuro de la profesionalización en México. Revista de la Administración Pública.

- Quintana Roldán, Carlos F.; Derecho Municipal, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

- Quintana, R. C. (1995). Derecho municipal. En C. F. Quintana Roldán, Derecho municipal (págs. 27-28). México, D.F.: Porrúa

- Robbins, P., & Stephen. (2004). Comportamiento Organizacional (10° ed.). México: Prentice Hall.

- Rodríguez García, Gilberto, (2007), “¿Qué son las competencias laborales?” Contribuciones a la economía. Enero. Universidad De Guadalajara.

- Sánchez Ramos, Miguel Ángel, (2018), Profesionalización de los presidentes municipales en México. Una guía para el mejoramiento en su desempeño. RICEG México

- SEGOB. (2013). E-local. Recuperado el 10 de agosto de 2013, de Sitio web del Gobierno de la República destinado a municipios: http://www.e1oca1.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2

- Stogdill, L. (2006) Teoría de la Administración. México DF: Mc Graw Hill.

- Stoner, J., & Freeman, E. (1994). Administración. (5ª ed.). México: Prentice Hall Hispanoamericana.

- Stoner, J., & Freeman, E. (2009). Administración. (Sexta ed.). México: Prentice Hall Hispanoamericana.

- Tecnológico Nacional de México. (2018). Qué es el Servicio Profesional de Carrera. 09/01/2021, de Gobierno de México Sitio web: <http://www.dgest.gob.mx/capacitacion-y-desarrollo/que-es-el-servicio-profesional-de-carrera-dp6>.

- Uvalle Berrones Ricardo, Bravo Ahuja Marcela. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Plaza y Valdés. 1ª. Edición, México 1999.

- Uvalle Berrones, Ricardo. “Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México”, Retos y perspectivas, UNAM, Plaza Y Valdez México. 2000.

- Villanueva Lomelí, David. (2017). Liderazgo Público Efectivo. IEXE