



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL  
SERVIDOR PÚBLICO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA  
2007-2011

TESIS  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:  
LIC. DIANA NATALLY CHÁVEZ LARA

TUTORA  
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

MÉXICO, D.F. JUNIO DE 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I: La Profesionalización en la Administración Pública: marco de referencia teórico-conceptual.	14
1.1. La ciencia administrativa	15
1.2. La burocracia weberiana	19
1.2.1. Características de la burocracia	21
1.3. El nuevo modelo de gestión pública (NGP)	26
1.4. La importancia de la Profesionalización del Servidor Público	33
1.4.1. La profesionalización en el entorno municipal	41
1.4.2. Implicaciones para implementar un sistema de Profesionalización a nivel municipal	43
Capítulo II: La importancia del ayuntamiento en la Hacienda Pública	49
2.1 El Federalismo Hacendario	50
2.1.1 Ley de Coordinación Fiscal	52
2.1.2 El sistema de coordinación fiscal en México	53
2.1.3 Las participaciones federales (ramo 28)	55
2.1.4 Las aportaciones federales (ramo 33).	56
2.2 El Estado de México	58
2.2.1 Contexto Demográfico	58
2.2.2 Contexto Económico	60
2.2.3 Contexto Jurídico	61
2.2.4 Estructura Orgánica	62
2.2.5 Secretaría de Finanzas	63
2.3 El Municipio	65
2.4 La Hacienda Pública Municipal	67
2.5 El Municipio de Atizapán de Zaragoza	67

2.5.1	Contexto demográfico	68
2.5.2	Contexto económico	69
2.5.3	Contexto jurídico	72
2.5.4	Estructura orgánica	73
2.5.4.1	Tesorería municipal	74
2.5.4.2	Coordinadores administrativos y/o enlaces de planeación	76
Capítulo III: El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y su impacto en la capacitación y certificación municipal		79
3.1	El Instituto Hacendario del Estado de México como organismo capacitador en materia hacendaria	80
3.1.1	Antecedentes del IHAEM	81
3.1.2	Estructura orgánica del IHAEM	82
3.1.2.1	Consejo directivo	83
3.1.2.2	Vocal ejecutivo	84
3.1.2.3	Coordinación de capacitación	85
3.1.2.4	Subdirección de profesionalización	86
3.1.2.5	Unidad de informática	87
3.1.3	Presupuesto IHAEM	88
3.1.3.1	Ingresos	88
3.1.3.2	Egresos	89
3.1.4	Programas del IHAEM	90
3.1.4.1	Proyecto coordinación de operación regional	93
3.1.4.2	Proyecto de Actualización coordinada del marco jurídico hacendario	95
3.1.4.3	Proyecto de capacitación y profesionalización	96
3.1.4.4	Proyecto de Generación y difusión de información, estudios y proyectos	103
3.2	Impacto del IHAEM en el ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza	105

3.2.1	Metodología para la elaboración y aplicación de las encuestas	105
3.2.2	Datos generales de la muestra	108
3.2.3	Datos académicos	109
3.2.4	Datos laborales	111
3.2.5	Capacitación y de difusión del IHAEM	116
3.3	Manejo de la Hacienda Pública	120
Capitulo IV: Propuesta de Implementación de un Sistema Profesional Municipal		124
4.1	Consideraciones Previas a la Implementación de un Sistema Profesional Municipal	125
4.1.1	Las Particularidades en los Servidores Públicos Hacendarios	127
4.2	El Papel del IHAEM en la implementación de un Sistema Profesional Municipal	129
4.3	Sistema Profesional Municipal	131
4.3.1	Proceso Organizativo	135
4.3.2	Proceso de Selección	136
4.3.3	Proceso de Evaluación	138
4.3.4	Proceso de Remuneración	140
4.3.5	Proceso de Incentivos	142
5.	Conclusiones y Reconsideraciones Finales	146
6.	Bibliografía	154
7.	Anexos	161

## Índice de tablas

Tabla 1.1: Tipos puros de dominación legítima	22
Tabla 1.2: Principales características de los modelos de profesionalización	32
Tabla 2.1: Organigrama del sistema de coordinación fiscal	54
Tabla 2.2: Distribución del ramo 33	57
Tabla 2.3: Ubicación del Estado de México	58
Tabla 2.4: Principales indicadores socioeconómicos del Estado de México respecto a los nacionales	59
Tabla 2.5: Estructura orgánica de la secretaria de finanzas del Estado de México	64
Tabla 2.6: Estructura orgánica de la coordinación administrativa de la secretaria de finanzas del Estado de México	65
Tabla 2.7: Ubicación del municipio de Atizapán de Zaragoza	68
Tabla 2.8: Principales indicadores socioeconómicos del municipio de Atizapán de Zaragoza	69
Tabla 2.9: Usos del suelo del municipio de Atizapán de Zaragoza 2008	70
Tabla 2.10: Organigrama del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza	73
Tabla 2.11: Atribuciones del Tesorero municipal	74
Tabla 3.1: Organigrama del IHAEM	83
Tabla 3.2: Comportamiento del Presupuesto anual con los ingresos recaudados	120
Tabla 3.3: Comportamiento de la media de los municipios en proporción de la Deuda Pública registrada con respecto a los ingresos recaudados 2007-2011	122
Tabla 4.1: Estructura del Sistema Profesional Municipal	134

## Índice de gráficas

Gráfica 2.1: Condición de actividad económica	71
---	----

Gráfica 2.2: Constitución del PIB en el municipio de Atizapán de Zaragoza del año 2007	72
Gráfica 3.1: Ingresos	88
Gráfica 3.2: Aplicación del egreso	89
Gráfica 3.3: Comparativo de egresos del programa “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”	92
Gráfica 3.4: Avance de metas de coordinación de operación regional	94
Gráfica 3.5: Avance de metas en apoyar a las Tesorerías Municipales en la integración o actualización de instrumentos administrativos	95
Gráfica 3.6: Avance de metas en impartir cursos, talleres, pláticas, conferencias, teleconferencias y seminarios, para la orientación técnica a los Servidores Públicos Hacendarios	97
Gráfica 3.7: Avance de metas en ofrecer diplomados para la orientación profesional a Servidores Públicos Hacendarios	98
Gráfica 3.8: Avance de metas en efectuar intercambios en materia Hacendaria Nacional e Internacional	99
Gráfica 3.9: Avance de metas en evaluar la Competencia Laboral de Servidores Públicos en funciones de la Hacienda Pública Municipal y Adquisición de Bienes y Servidores por Licitación	100
Gráfica 3.10: Avance de metas generación y difusión de información, estudios y proyectos	104
Gráfica 3.11: Escolaridad	110
Gráfica 3.12: Antigüedad laboral	112
Gráfica 3.13: Acceso al puesto	114
Gráfica 3.14: Experiencia laboral	115
Gráfica 3.15: Instituciones	117
Gráfica3.16: Le interesaría tomar alguno de estos cursos	118
Gráfica 3.17: Acerca del IHAEM	119
Gráfica 3.18 Aplicación del gasto respecto a la media municipal	121

## Introducción

Para poder comprender en qué consiste la presente investigación se debe recordar que la Administración Pública Municipal, es el agente que se encarga del manejo de sus finanzas públicas, orientando la actuación institucional del gobierno municipal. Además de normar, regular, administrar y organizar los recursos humanos, materiales y financieros con la intención de brindar un servicio de calidad a la sociedad. Sin embargo el área de recursos humanos del gobierno municipal no ha logrado consagrar resultados esperados en materia de selección y reclutamiento de personal, debido a que se ha caracterizado por una falta de conocimiento técnico especializado, lo cual se ve reflejado con la falta de Profesionalización de los servidores públicos municipales encargados de las tareas de la administración relacionadas con los recursos públicos, que es un área fundamental en materia hacendaria.

Cabe añadir que en la última década<sup>1</sup>, la Administración Pública Municipal, es un agente preponderante en la toma de decisiones para el manejo de sus finanzas públicas (no importando si sea para bien o para mal). Por lo que uno de los grandes problemas que afronta la Hacienda Pública Municipal es la baja recaudación de ingresos, el deficiente ejercicio del gasto y el mal manejo de su deuda pública, así como una notable existencia de disparidades en el nivel de profesionalización que tienen los servidores públicos encargados de la administración financiera del aparato gubernamental. Un claro ejemplo de la escasa profesionalización es cuando en la mayor parte del país, siguen existiendo administraciones públicas municipales débiles en la capacidad de acción y del control en el ejercicio del gasto, así como debilidad institucional.

Por lo que los mecanismos de *capacitación* y *certificación* son instrumentos importantes en el proceso de profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública Municipal encargados del manejo de la Hacienda Pública

---

<sup>1</sup> A partir de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional donde se indica que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Municipal como lo son en las áreas de planeación, tesorería, administración y los enlaces correspondientes en cada dependencia municipal, que a su vez representa un elemento central para el desarrollo institucional de cada una de las áreas del gobierno y para el sistema legal y financiero, los cuales son esenciales para el fortalecimiento municipal.

Ejemplo de esto, es a través del uso de estas herramientas en materia de Hacienda Pública, definiéndola como la función gubernamental orientada a obtener y administrar recursos monetarios y en especie de diversas fuentes para el financiamiento del desarrollo del país y de la satisfacción de las demandas sociales.

La profesionalización de los servidores públicos hacendarios municipales tiene por objetivo contribuir al desarrollo sostenible y competitivo de la Administración Pública Municipal, con la finalidad de mejorar el manejo la Hacienda Pública, con lo cual se espera una influencia positiva en la consecución de las metas y objetivos de los planes y programas estipulados en el Plan de Desarrollo Municipal y de forma paralela satisfacer las demanda ciudadanas.

Para que exista el desarrollo municipal es necesario un mejor funcionamiento de la Hacienda Pública, así que la Secretaría de Finanzas del Estado de México ha creado el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) como organismo descentralizado, que tiene el objetivo de incrementar y fortalecer las actitudes y aptitudes de los servidores públicos hacendarios a través del diseño y desarrollo de cursos, talleres de formación y capacitación. En esta investigación se considera de suma importancia poner un especial énfasis en las capacitaciones y las certificaciones que realiza el IHAEM a los funcionarios hacendarios de los municipios del Estado de México.

Una vez que el administrador público adquiriera los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar su labor, requiere de un proceso de profesionalización; y para eso es necesario capacitarlos dotándolos de nuevos

conocimientos y habilidades a fin de elevar su productividad, eficiencia y calidad de su servicio. Además los programas de capacitación tienen el objetivo de hacer una mejor contribución en cuanto a la calidad de los bienes y servicios que se prestan a los ciudadanos. Ahora bien se debe entender que “la profesionalización del servicio público, es el fortalecimiento de las habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos para hacerlos agentes activos del cambio, para ganarle a la complejidad y a la incertidumbre con los escasos recursos disponibles y las fuertes presiones de diversa naturaleza”<sup>2</sup>. Por otro lado, las certificaciones ayudan a evaluar si los conocimientos que fueron adquiridos se ven reflejados en su desempeño.

Es por eso que como parte de la profesionalización es necesario considerar evaluar la Competencia laboral de los servidores públicos en funciones de la Hacienda Pública Municipal para que sean *certificados* y con esto formar un capital intelectual especializado para el desarrollo integral de las haciendas públicas municipales, complementado a través de la capacitación.

Inclusive se entiende que la profesionalización “tiene como propósito formar cuadros de alto nivel a fin de dar respuesta a las implicaciones y retos que se desprenden de las transformaciones del régimen político mexicano, de los procesos político-electorales; a los problemas que plantea una nueva gobernabilidad; atender a la complejización y redimensionamiento del espacio de lo público; a las relaciones intergubernamentales que se han multiplicado como consecuencia de la democratización de la sociedad mexicana; a los procesos crecientes de descentralización y redistribución del poder público; a la necesidad de fortalecer y mejorar el desempeño institucional, así como a la gestión de la participación social y ciudadana y del denominado tercer sector” (Moreno, 2002; p. 8).

Después de la revisión de diversos conceptos de profesionalización podemos concretar que la profesionalización apunta a la constante búsqueda en la formación

---

<sup>2</sup> IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, INAP, México, 1998, p. 101

de servidores públicos y la permanencia de estos cuadros administrativos al ser considerada como un instrumento de construcción de un sistema meritocrático en la administración pública municipal, convirtiéndose así en la parte funcional de un Servicio Civil de Carrera.

Hay que destacar que para manejar un sistema en base al mérito se debe hacer por medio de la administración de los recursos humanos. Sin embargo no se debe perder de vista que cada gobierno ha respondido al desafío de la administración de sus recursos humanos de manera muy diferenciada y distante, en función de su propia historia, sus propósitos y sus restricciones particulares, en donde entrarían las cuestiones políticas partidistas; convirtiéndose esto en un serio problema de efectividad por parte del mismo Ayuntamiento.

Para la presente investigación se realizó a través de un estudio explicativo el cual se caracteriza en describir las causas de los fenómenos o sucesos que se están estudiando, en este caso el bajo impacto de los mecanismos de profesionalización que imparte el IHAEM a los servidores públicos hacendarios, bajo un enfoque cuantitativo y cualitativo. Con miras de observar el fenómeno de la profesionalización de los servidores públicos municipales como parte del desempeño de las funciones del IHAEM como organismo capacitador; utilizando como caso de estudio el municipio de Atizapán de Zaragoza del Estado México, éste municipio fue seleccionado debido a que muestra una deficiencia en el manejo de su Hacienda Pública al tener un decremento en sus ingresos y un aumento en tanto en su gasto como en su deuda pública, en especial durante el periodo del 2007 al 2011.<sup>3</sup>

Por ello el objetivo general de la presente investigación consiste en conocer el impacto que tiene el IHAEM en el municipio de Atizapán de Zaragoza en materia de Profesionalización del servidor público municipal a través de sus mecanismos de

---

<sup>3</sup> De acuerdo al Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011 presentado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, dependiente de la Cámara de Diputados del Estado de México.

capacitación y certificación. Para poder cumplir con dicho objetivo se tienen como objetivos específicos con sus respectivas preguntas de investigación los siguientes:

- a) Identificar la conexión existente entre la Administración Pública y la Profesionalización.
  - ¿En qué consiste la Teoría Administrativa?
  - ¿Cómo ha evolucionado el pensamiento administrativo a lo largo del tiempo?
  - ¿Hay coincidencia entre los autores clásicos y modernos de la Administración Pública?
  - ¿Desde cuándo surgió la idea de una Administración Pública profesional?
  - ¿Cuál ha sido el desarrollo de la Profesionalización en México a nivel municipal?
  
- b) Descubrir cuáles son las características reales de los servidores públicos municipales en materia de Hacienda Pública Municipal.
  - ¿Los servidores públicos actuales cuentan con el perfil adecuado para realizar sus funciones?
  - ¿Realmente el servidor público tiene el conocimiento suficiente para desempeñarse dentro de lo Hacienda Pública?
  - ¿El servidor público cuenta con una cualificación profesional adecuada?
  
- c) Evaluar la influencia que tienen las capacitaciones y certificaciones que realiza el IHAEM, en la Profesionalización de los servidores públicos en materia de Hacienda Pública.
  - ¿Qué tanto son aprovechadas las capacitaciones que imparte el IHAEM?
  - ¿Qué tanta difusión hace el IHAEM sobre los cursos que imparte de capacitación y de certificación?
  - ¿Existe un interés por parte del servidor público en certificarse?

- d) Establecer la relación entre los mecanismos de Profesionalización del IHAEM y su injerencia en la Administración Pública Municipal.
- ¿Cuál es la utilidad de las capacitaciones para el mejoramiento de las finanzas públicas locales?
  - ¿Son aplicables los conocimientos adquiridos por medio de las capacitaciones?

Al considerar lo anterior, la aportación de la presente investigación es descubrir cuál es la percepción que tienen los servidores públicos municipales acerca del IHAEM y de las capacitaciones y certificaciones que éste imparte. A la vez sirve para determinar si realmente el IHAEM tiene una utilidad como institución capacitadora para que los servidores públicos municipales realicen sus tareas administrativas relacionadas con la Hacienda Pública.

Por un lado, como hipótesis de investigación (Hi) se maneja que los mecanismos de profesionalización como lo son las capacitaciones y certificaciones que implementa el IHAEM no tienen un mayor impacto en los servidores públicos municipales, debido a la falta de interés en su preparación por parte del mismo servidor público municipal. De forma complementaria se manejó una hipótesis nula (Ho), que postula que los mecanismos de profesionalización que implementa el IHAEM tienen un mayor impacto en los servidores públicos municipales, debido al interés en su preparación por parte del mismo servidor público municipal. Paralelamente la hipótesis alternativa (Ha) formula que los mecanismos de profesionalización como lo son las capacitaciones y certificaciones que implementa el IHAEM no tienen un mayor impacto en los servidores públicos municipales a pesar del interés de los servidores públicos en su propia preparación.

Para contrastar la hipótesis y alcanzar los objetivos establecidos de la presente investigación se dividió en cuatro capítulos de acuerdo a las siguientes estrategias. La estrategia metodológica consistió que a lo largo del primer capítulo se manejaron dos herramientas de análisis de información, en primera instancia es

un análisis descriptivo de tipo transversal que se auxilia de bases documentales para su desarrollo. Asimismo se definieron las variables para poder analizar cuál es la relación existente entre éstas, y así poder establecer las bases teóricas necesarias para el desarrollo de la investigación. Donde por un lado se tiene como variable independiente los mecanismos de capacitación y certificación que lleva a cabo el IHAEM y como variable dependiente se establece la profesionalización de los servidores públicos municipales hacendarios.

La segunda estrategia utilizada fue por medio de una investigación documental con el propósito de analizar las bases teóricas que alimentan a la variable de Profesionalización. Así pues describir en qué consiste esta variable, sus ventajas, desventajas y los retos que debe enfrentar en la actualidad. Como último propósito se analizó las diferencias y similitudes entre el perfil profesional requerido para poder realizar las tareas administrativas en contraste con el verdadero perfil del personal que desempeña estas funciones, así como su experiencia profesional en el mercado laboral.

En el segundo capítulo se señaló la importancia de la estructura de la Hacienda Pública Municipal, las principales fuentes de sus ingresos como son las aportaciones y participaciones federales, para lo cual se recopiló información normativa y estadística para exponer el contexto político, económico y social que envuelve al municipio Atizapán de Zaragoza del Estado de México, el cuál es caso de estudio donde se observa el fenómeno, asimismo se señalan las principales características por las cuales fue seleccionado como muestra el Informe de Resultados de Cuenta Pública 2011 evaluando la Hacienda Pública Municipal.

Para llevar a cabo la recolección de datos empíricos en el tercer capítulo, se hizo uso de encuestas aplicadas a una muestra no probabilística de casos tipo, dirigida a un grupo focal que consiste en los servidores públicos de las áreas de Tesorería Municipal, enlaces de planeación y coordinación administrativa con sus respectivos órganos auxiliares del Ayuntamiento del municipio de Atizapán de

Zaragoza, para tener 30 encuestas de una población total de 109 servidores públicos hacendarios<sup>4</sup>, perteneciente a la cuarta región hacendaria denominada del Valle de México del Estado de México.<sup>5</sup>

En el cuarto capítulo se propuso el diseño de un Sistema Profesional Municipal para que en un largo plazo ya se cuente con un personal hacendario profesional, en este diseño se tomaron en cuenta las siguientes categorías de administración de personal para su análisis:

- a) Proceso Organizativo
- b) Proceso de Selección
- c) Proceso de Evaluación
- d) Proceso de Remuneración o Sanción
- e) Proceso de Incentivos.

Después de haber realizado la investigación se llegó a la conclusión que la estructura y acción del proceso de profesionalización a nivel municipal del Estado de México deberá contar con un cuerpo más sólido y sistemático, para que exista una retroalimentación entre el IHAEM, los Gobiernos Municipales y la ciudadanía. El primer paso que se debe realizar para implementar un Sistema Profesional Municipal es la revisión detallada de la normatividad hacendaria existente en materia de Profesionalización para que de esta manera surjan nuevas propuestas y una continuación para las ya existentes, a fin de llegar a un mejoramiento hacendario municipal. Recordando que el Sistema Profesional Municipal deberá estar conformado por servidores permanentes, certificados y capacitados continuamente, bajo una estructura basada en el mérito y un régimen disciplinario y así fomentar una carrera administrativa.

---

<sup>4</sup> De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, INEGI, 2011.

<sup>5</sup> Con base a la Regionalización Hacendaria establecida por el IHAEM.

## Capítulo I: La Profesionalización en la Administración Pública: marco de referencia teórico-conceptual.

La Administración Pública puede ser encontrada como la “gestión de los asuntos comunes respecto al ciudadano como miembro del Estado” (Bonnin, 2004: 171), considerando que “el gobierno es la Institución que tiene a su cargo el cumplimiento de responsabilidades públicas” (Uvalle, 1999: 40).

Normalmente en México los servidores públicos<sup>6</sup> llevan a cabo sus funciones para satisfacer intereses tanto individuales como para el grupo político partidista al que pertenecen; y no para el beneficio de la sociedad como el “*deber ser*” lo señala. Existen límites difusos entre las funciones políticas y las administrativas, las cuales son de diferente competencia. En lo que respecta a la presente investigación se centra solamente en las cuestiones y tareas administrativas públicas debido a que si se abarcan aspectos políticos partidistas no se contempla el desarrollo de un sistema de Profesionalización del servidor público.

Otro problema en la implementación de las políticas en las oficinas municipales es la falta de funcionarios públicos estables y competentes, ya que existen problemas vinculados a la falta de continuidad de la política y de incentivos apropiados. A la vez la rotación de personal refleja una carencia de memoria institucional, encarnada en staffs experimentados, y se dificulta el aprendizaje organizacional (Alonso, 2007: 30). Gracias a que no se incluyó y estableció una formación de carrera administrativa como una profesión especializada de la administración pública.

La influencia que tiene el sistema político sobre los procesos administrativos han dado pauta para que exista un mal funcionamiento en la Administración Pública; por ejemplo, existe el antecedente del *mal funcionario* en el “siglo XIX se encontró

---

<sup>6</sup> Debido a la ambigüedad de los términos servidor público y funcionario público, para efectos de la presente investigación serán usados indistintamente.

con un imponente desarrollo de funcionarios no asalariados, sin entrenamiento, que según los informes de los siglos XVII y XVIII apenas si sabían leer ni escribir” (Finer, 1964: 861). Exceptuando al Estado de Prusia aun en el siglo XVIII, contaba con una administración pública con funcionarios entrenados y reclutados. Ellos no tenían algún entrenamiento relacionado con las tareas de la Administración, sino solo se concentraban en desarrollar sus relaciones políticas.

En este capítulo se abarca de una manera teórico-conceptual los antecedentes y diversos enfoques de cómo se han desarrollado las funciones y el papel que ha desempeñado el servidor público, así como la importancia que tiene en las tareas de la Administración Pública. Por lo que se analiza cómo se ha vuelto más compleja la actividad de la Administración Pública desde el surgimiento y su evolución de la Ciencia Administrativa, hasta llegar a nuevos modelos como el de Gerencia Pública, donde el servidor público juega un rol de gerente que debe cumplir con ciertas características de preferencia gerenciales, esto con la finalidad de que cumplan con los objetivos preestablecidos en las diferentes tareas que se les asignan.

### **1.1. La Ciencia Administrativa**

En lo que concierne a la Administración se debe entender que es la acción parcial del Gobierno, su objeto es la aplicación de leyes del Estado; emanadas de la voluntad de la política. Siendo vista como la “*mano ejecutora de este*”. Al considerar que el gobierno es “el dirigente y vigilante más que un actuante por sí mismo” (Bonnin, 2004: 170).

Para entender su quehacer, “la actividad estatal desempeñada por la administración pública se clasifica en dos grandes tipos: actividades *funcionales* y actividades *institucionales*” (Guerrero, 1997: 34-35). Las actividades funcionales son las que tienen el objetivo de dar dirección a la realización del trabajo ya que se ha convertido en el objeto vital de la Administración Pública. Por otro lado las

actividades institucionales solo se encargan de mantener en buen funcionamiento para la organización por medio de una buena dirección y mantenimiento constante. Es prudente reconocer que algunas tareas administrativas se convirtieron en decisiones rutinarias y operativas (de conocimiento técnico) diarias para los servidores públicos, y con algún tipo de relaciones políticas. Pero ante todo se debe considerar que la Administración Pública “no es un poder arbitrario, es un poder legal al igual que la justicia; es salvaguarda de los ciudadanos y la propiedad” (Bonnin, 2004: 182). Por lo tanto la Administración es una regla general, ya que el ciudadano nunca pierde contacto con el Estado y requiere de él.

Antes de la Revolución Francesa, Bonnin resaltó en su obra “*Principios de la Administración Pública*” que ésta no tenía leyes ni procedimientos a seguir, ya que solo se efectuaba de acuerdo a la voluntad del servidor público; llegando al punto en que la Administración Pública tenía manejos arbitrarios y autoritarios, convirtiéndose en convenientes individuales, más que con la obligación que tenían con la sociedad. Como antecedente se puede considerar que con la conformación de los Estados Modernos para el sistema de acceso a los puestos administrativos en el aparato gubernamental se tomaba en cuenta primero las inclinaciones políticas de los aspirantes a servidores públicos, por lo que se le daba mayor importancia a una campaña de promoción ante los ciudadanos, mostrando sus supuestos logros a lo largo de su carrera política.

Por consiguiente si se permitiera que las prácticas partidistas y la Administración Pública estuvieran ligadas entre sí, como resultado las dependencias gubernamentales se podrían convertir en una extensión del partido en turno, ya que no existe un límite institucional visible que detenga esta situación dejando entre ver que de cierta manera lo alienta.

Por lo que a Bonnin se le atribuye el mérito de la creación de la Ciencia de la Administración Pública, sentando las bases administrativas incluyendo el tema de la profesión del servidor público, señalando que debe contar con una preparación

adecuada tanto técnica como ética, ya que se le considera al servidor público como el actor que lleva a cabo las tareas administrativas. Se traza así la esencia en la carrera administrativa moderna, a diferencia de otros modelos<sup>7</sup> que postulan el hecho de que las funciones administrativas fueran de manera temporal y revocable, al tener presente los vicios derivados de la perpetuidad acentuada en el Absolutismo.

Ubicando el desarrollo que se ha dado en la Ciencia Administrativa, en algunos países europeos, se encontró que en los siglos XVII y XVIII (considerada la edad Moderna), los servidores públicos no contaban con los conocimientos básicos para desempeñar algún cargo público<sup>8</sup>, ya que prácticamente provenían del pueblo y no de la clase élite tradicional de ese tiempo; por lo que simplemente se dejaban llevar por su intuición o por influencias externas. Además se debe considerar que viene de un atraso de conocimientos proveniente de la edad Media y el obscurantismo donde los dogmas religiosos predominaron al conocimiento científico.

Una vez que se constituyó la idea de los Estados Modernos, los servidores públicos, se consideraban para ocupar algún puesto de acuerdo con su perfil y sus méritos y ya no por tradición política. Por lo tanto la Ciencia de la Administración se encargó del estudio de los fines de la administración pública y si realmente existe una nueva concepción del servicio público.<sup>9</sup> Puede decirse que “la Ciencia Administrativa comprende a la vez la parte reglamentaria y técnica de la administración y del propio derecho administrativo, y además, los grandes principios de la administración y los conocimientos accesorios que forman al verdadero administrador y le preparan en su perfeccionamiento” (Debbasch, 1973: 32).

---

<sup>7</sup> Como se ve en el caso del Modelo Burocrático y la Nueva Gerencia Pública.

<sup>8</sup> Teniendo como excepción al Estado de Alemania.

<sup>9</sup> A pesar del tiempo transcurrido durante esos siglos, actualmente en muchas administraciones latinoamericanas estatales y municipales (las cuales son herencia de los gobiernos coloniales), siguen con la misma tendencia del mal funcionario, ya que la mayoría de ellos ni siquiera tienen una educación básica conservando prácticas europeas; lo que genera un mal manejo de la Administración Pública.

Con respecto a la rama de las leyes administrativas debe existir una “relación con otras leyes” (Bonnin, 2004: 190), ya que es muy amplio el conocimiento administrativo, por lo que la Administración Pública siempre tendrá una relación con otras disciplinas convirtiéndose en un área interdisciplinaria, así que no puede ignorarlas al momento de la toma de decisiones (no importando el ramo) y elaboración de políticas para la ciudadanía.

Pero lo importante que se debe considerar a pesar de los cambios que se dieron a lo largo del tiempo en la Administración Pública es la forma en cómo se da respuesta a las demandas ciudadanas, los cuales son un elemento característico del Estado; y así mismo se debe valorar la necesidad de contar con una capacidad y preparación de parte de los servidores públicos para que se dé una respuesta adecuada a las exigencias de los ciudadanos, debido a que el personal público es un vínculo entre el gobierno y ellos. De esta manera la administración pública en todos los niveles de gobierno son el *brazo ejecutor* del Poder Ejecutivo, ya que son el medio para hacer llegar los programas y acciones gubernamentales.

De esta manera “la Ciencia Administrativa intenta prever apoyándose en el conocimiento del pasado y del presente. Las leyes que extrae tienen la relatividad de las leyes en las ciencias sociales... extraen simplemente las probabilidades, que el factor humano puede siempre invalidar” (Debbasch, 1973: 30).

Sin duda la Ciencia de la Administración, basa de manera general su estudio en el actuar de sus administraciones públicas; de su legalidad y control, así como en las acciones de sus cuadros administrativos tanto con su entorno social, político como económico. Permitiendo que la Administración Pública se haga valer de diversos modelos para llevar su actuar, no obstante se tienen inconsistencias y deficiencias. Como es el caso del *modelo burocrático*; donde se le da mayor importancia a los procedimientos entre muchas otras cosas, o el modelo de la gestión pública que hace hincapié en los fines.

Dentro de estos diversos modelos cabe destacar que para efectos de la presente investigación, se tomó en cuenta principalmente la concepción weberiana de la *burocracia*, esto con la finalidad de retomar conceptos que encuadren con la búsqueda de un marco teórico-conceptual de la profesionalización de los servidores públicos.

## 1.2. La burocracia weberiana

Vincent de Gournay fue el primero en utilizar el término de Burocracia, con la palabra “*bureaucratie*” en 1745. El concepto de Burocracia es el “gobierno de las oficinas”, pero se le considera que es un término en la administración. Por otro lado Max Weber definió a la Burocracia a través de un modelo como el “medio por el cual se realiza las acciones de la Administración como algo indestructible y también como el arma para la Administración” (Weber, 1999: 30); y de acuerdo con Riggs (1964) la *Burocracia* es la jerarquía formal de los funcionarios del gobierno.

Omar Guerrero (2010) define a la burocracia como las *Riendas del gobierno* utilizadas por los empresarios y políticos. La burocracia por lo tanto se considera un sustituto del Gobierno; ya que se erige como un motor de la vida política, y donde los “burócratas estatales son responsables de la mayoría de las decisiones políticas que adopta el gobierno” (Nieto, 1976: 827).

Bajo el modelo weberiano se considera que la burocracia dentro del gobierno moderno es el elemento que cuenta con personal calificado, competente y profesional y no está en los *cuadros administrativos* por obligación o por conveniencia, es decir, le interesa realizar una carrera administrativa. Además tiene que ser un burócrata<sup>10</sup> con vocación administrativa y pública para que pueda dar un mejor servicio y no se quede a medias como se puede observar en las administraciones latinoamericanas actuales, lo cual no sucede con la administración contemporánea, en donde los cuadros administrativos no cuentan con ninguna

---

<sup>10</sup> Concepto equivalente para este modelo en específico a servidor público.

vocación y mucho menos con un compromiso social por parte de los servidores públicos. Por ende la carrera administrativa quedo en su mínima expresión o incluso nulo como “medio extraordinario de atraer, mantener y desarrollar individuos idóneos” (Muñoz, 1956: 89).

A la vez se dejó de lado la idea weberiana sobre la legitimidad, la cual descansa en la creencia de la legalidad, de las normas jurídicas y de los derechos de mando establecidos por ese marco jurídico; convirtiéndose así en una autoridad legal. Por añadidura en palabras de Weber (2000: 4) el cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello. Una de las consecuencias de este sistema es que “en casi todos los casos el funcionario no es más que un miembro al que le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior, y que es la que prescribe la ruta determinada” (Weber, 1922, 741).

Según Friedrich (1988), dentro de la *Función de la Administración*, conocida como burocracia, donde el “Estado tiene la facultad de crear normas, resolver conflictos, adoptar y ejecutar medidas prácticas. Estas acciones están encauzadas a cumplir objetivos de orden político (sus miembros), valores e intereses particulares” (Nieto, 1975: 804), y no con el fin de tener un beneficio positivo en la sociedad.

La preocupación por la confirmación de cuadros administrativos no es algo nuevo, sino que tiene su origen en el *modelo burocrático weberiano* (Beltrán, 2000), debido a que sí existía un compromiso social, que a lo largo del tiempo se ha visto disminuido, el cual se ve reflejado en la actualidad, ya que tiene más peso el compromiso individual. Y en caso que exista una preocupación en la formación del servidor público, será porque él lo ve solo como un beneficio individual y no como

colectivo, utilizando esa preocupación como una pantalla política y como catapulta para subir a un puesto que le ofrezca mayor autoridad legal. Ocasionando que las instituciones le resten importancia a la preparación y capacidad del servidor público requerida para llevar a cabo las actividades administrativas.

Para la formación de los cuadros administrativos<sup>11</sup>, Weber entendía que “la ocupación de un cargo es una "profesión". Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición de funcionario tiene naturaleza de deber. El acceso a un cargo, incluidos los de la economía privada, se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura” (Weber, 2000; p 10).

Sin duda el modelo burocrático weberiano es un esquema, que privilegia aspectos como la carrera administrativa para el ingreso al servicio del Estado por medio de un Servicio Civil de Carrera o la estabilidad en los puestos de trabajo de los servidores públicos que cumplan con un perfil fundamentado en el mérito (Martínez, 2003: 14), como ajuste entre las capacidades de los postulantes para el puesto de trabajo y las capacidades requeridas para la realización de las tareas específicas.

### **1.2.1. Características de la burocracia**

Para que se pudiera dar una burocracia dentro de las formas de legitimidad que maneja Weber, se encuentra la forma de *Dominación*, que es considerada como la “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para

---

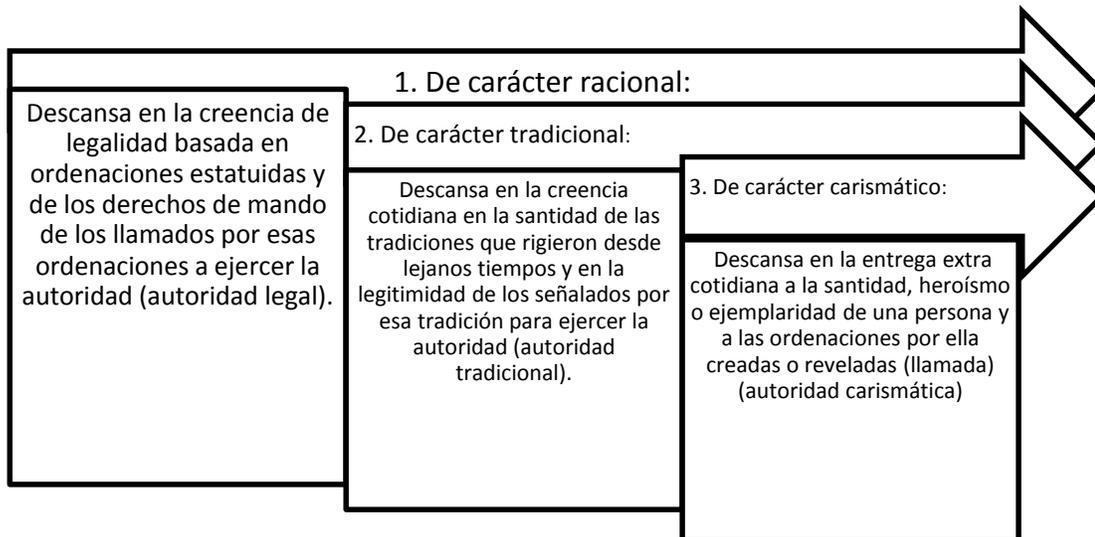
<sup>11</sup> Para entender el papel de los cuadros administrativos en Alemania se debe tomar en cuenta, el servicio preparatorio establecido como preámbulo del ingreso a la administración pública, donde la formación de los servidores públicos ha comprendido de entre tres y medio años, hasta ocho años posteriores a los estudios universitarios, donde la base es el entrenamiento práctico, los concursos de ingreso, la formación universitaria previa y el perfeccionamiento dentro del servicio (Guerrero, 1998; p. 169).

mandatos específicos...” (Weber, 1999: 170); sin importar los medios que se utilicen para la obtención de esa obediencia.

No importa el nivel que se tenga de voluntad de obediencia, si éste es mínimo o máximo, lo importante es que se dé algo esencial entre la relación burocracia-autoridad, porque de esa manera podrá existir una recompensa recíproca no importando el porcentaje que obtenga cada parte. Esta situación se puede encontrar cuando la administración está muy ligada con la política y esta última es la que da los ejes del actuar. Por lo tanto el servidor público se convierte en dependiente de las decisiones y mandatos que le dé su superior político-administrativo sin preguntar si es la forma correcta o no a pesar de que este consciente de ello.

Puede decirse que “la burocracia es uno de los sistemas de dominación posibles y se presenta como la forma típica de organización, propia de un estado avanzado de la civilización humana” (Martínez, 2003: 53). Además existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

Tabla 1.1: Tipos puros de dominación



Elaboración propia con base a Weber, Economía y Sociedad, 1999.

Como elemento complementario a la *dominación* se encuentra la *Obediencia*, que se entiende como la “acción del que obedece, transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido en máximo de su conducta. No hay propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal” (Weber, 1999: 172). Esta obediencia la podemos analizar a nivel municipal, la cual se observa en el cómo los servidores públicos administrativos locales llegan por medio de un ritual político, por lo que no podrán tomar alguna decisión, y nuevamente solo se limitan a seguir órdenes de sus superiores al sentir lealtad partidista, y algunas veces sin cuestionar si las acciones son convenientes o no para el beneficio de la sociedad.

Lo anterior genera un círculo vicioso, en donde la *administración burocrática* es la dominación gracias al conocimiento; donde éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el conocimiento especializado; la burocracia “tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o depositado en el expediente” (Weber, 1999: 179).

Al respecto se requiere estructurar un *Cuadro Administrativo*, ligado con la autoridad de la organización, no importando si es “por costumbre, afectivo, intereses materiales o por ideales (valores) (Weber, 1999: 175); ya que se debe considerar a la burocracia como una estructura pura de dominación del Cuadro Administrativo, porque es ella la que tiene en sus manos el desarrollo de las tareas administrativas, y de ella depende si éstas realizan de manera adecuada o tomen otro rumbo afectando a la sociedad.

El Cuadro Administrativo es el tipo de dominación legal, además de tener una continuidad, independiente de quien llegue o se vaya de los puestos dedicados a la toma de decisiones. Es decir, este cuadro debe estar formado por grupos de funcionarios independientes, ligados con los objetivos a su cargo y comprometidos con la organización gubernamental. De esta manera están sujetos a una disciplina

y vigilancia administrativa constante, las cuales están contenidas en un marco normativo; por medio de la calificación-profesional que fundamenta su nombramiento y también a través de ciertas pruebas de conocimientos como de habilidades o del diploma que certifica su calificación.

De acuerdo con Schumpeter (1949), la burocracia no es un peligro, sino solamente un requisito; pero tiene que ser una burocracia capacitada con buena reputación, además de ser dotada de un fuerte sentido del deber y ser fuerte para guiar. Ahora bien Woll (1977) considera a la burocracia como el *cuarto poder*, al tener influencia en los otros poderes, sobre todo porque este poder es independiente de los demás. Algunos consideran que es así, ya que son los burócratas quienes deciden si ejecutan o no los programas o políticas que la sociedad requiere, la cuestión está en que eso no debería suceder; ya que no está dentro del marco del *deber ser* del servidor público, sino más bien esto significa una deformación de éste.

Friedrich (1988) diferencia cuatro rasgos en el comportamiento burocrático, los cuales son:

- a) *Objetividad*: es ver al objeto tal como es, sin involucrar opiniones personales ni valorativas.
- b) *Discreción*: induce a que los servidores públicos solo hablen de materias que no los pongan en un compromiso tanto a ellos, ni a sus superiores.
- c) *Precisión*: exactitud en las operaciones y tareas burocráticas. (tanto en tiempo como en forma).
- d) *Firmeza*: Constancia en decisiones y resolución para llevarlas a cabo, sin caer en la rigidez” (Nieto, 1976: 822-824).

Al agregar además los comentarios de Suleiman (2000), se encuentra que los “burócratas” se consideran representantes del interés general o nacional,

teniendo como características principales la *neutralidad y objetividad* de parte del servidor público, demostrando que son competentes al realizar sus tareas y obligaciones públicas.

En cuanto a la tipología burocrática de Robert Putman, sirve para ubicar en dónde se encuentran los servidores públicos de acuerdo a las características de la época que se analice, la clasificación es de dos tipos (las cuales de cierta manera se complementan):

a) *Clásica*: se demuestra un interés nacional, en donde los problemas públicos pueden ser resueltos en base a la objetividad, justicia, legalidad y funcionalidad técnica. Es más desconfía y rechaza instituciones políticas como los partidos políticos y grupos de presión.

b) *Política*: es pluralista de interés público, el cual considera que hay intereses contradictorios en los diferentes grupos sociales; ve legítimo la influencia política en la toma de decisiones y reconoce la necesidad de negociación (Nieto, 1976: 821).

La tipología clásica se acerca más al perfil profesional requerido para ser servidor público, en el cual existe una separación completa entre las prácticas partidistas y no se utiliza como una herramienta política, para desvincularla del sistema de botín<sup>12</sup>. Teniendo como base el sistema político democrático, entendido como el sistema en donde “se establecen y se respetan los derechos del hombre, todos pueden tener acceso a un puesto burocrático; pero se deberá contemplar el requisito de tener un conocimiento técnico de la Administración Pública por parte de los funcionarios públicos” (Nieto, 1976: 802), el cual no tiene ninguna relación con el sistema de botín, sino aquí ya nos habla de manera vaga de sistema de servicio civil de carrera.

---

<sup>12</sup> En el sistema de botín “al partido vencedor corresponde incautarse de todos los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus correligionarios” (Muñoz, 1956:91).

Otro aspecto que se debe recordar es que los servidores públicos no son propietarios de los medios materiales de la administración y producción, sino simplemente solo reciben en especie o dinero y son sujetos a la rendición de cuentas. De esta manera es considerado al servidor público como un “*funcionario público ideal* que pertenece a una Institución” (Weber, 1999: 175) y que están comprometidos con la Institución y sobre todo con la ciudadanía.

Ahora bien dentro de las obligaciones de la Administración Pública se encuentra que “las responsabilidades públicas de los gobiernos tienen como base el desempeño eficaz de los cuadros burocráticos” (Uvalle, 1999: 45); ya que ellos son el primer contacto que tiene el gobierno con las necesidades de la ciudadanía además de contar con un conocimiento más certero de éstas. Incluso al hacer uso en base a Weber y su concepción de *eficiencia burocrática*, se le puede atribuir al servidor público características como la “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, además de contar con la capacidad del cálculo, intensidad y extensión en el servicio” (Guerrero, 2010: 33).

Puede decirse que “resulta fundamental la existencia de un funcionario altamente calificado, que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad<sup>13</sup> administrativa. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos*<sup>14</sup> profesional que promueva el prestigio de la carrera en el servicio público” (Alonso, 2007: 20).

### **1.3. El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP)**

Uno de los postulados de la NGP que es de particular importancia señala la necesidad de “autonomizar” a las organizaciones gubernamentales (Arellano, 2000;

---

<sup>13</sup> Honradez, honestidad, integridad y rectitud de comportamiento.

<sup>14</sup> Hábito, carácter o modo de ser derivado de la costumbre o conducta fija que va formando el hombre a lo largo de su existencia.

p. 139), las cuales están manejadas por personas, individuos. En algunas versiones más económicas de la NGP se establece que estos individuos, a pesar de que deben perseguir el interés público, persiguen objetivos de grupo, de coalición e incluso individuales y, por lo tanto, las organizaciones gubernamentales no son autómatas, obedientes y neutrales sino que deben contar con un sistema de evaluación por medio de exámenes y pruebas para que el empleo sea de manera empresarial-gerencial.

Razón por la cual “el paradigma de centralidad, eficacia, profesionalismo, impersonalidad y formalismo que había delineado Max Weber (1919), no tiene validez para la NGP, ya que lo consideraba como la causa de los problemas directivos y operativos de las instituciones administrativas” (Aguilera, 2012: 152).

En España para evitar el anglicismo se incorpora un galicismo: Gestión Pública, que viene de la palabra francés *Gestion Publique* (Cabrero, 1998: 23); todo para que se pueda diferenciar con el concepto de Gerencia Pública, el cual se identifica más del lado de la administración privada, en donde se considera y se trata al ciudadano como cliente, tratándose de un criterio meramente gerencial.

La NGP en teoría busca “la obtención de la máxima productividad de los recursos escasos empleados, con una gestión empresarial, en un marco público, que permita responsabilizar a los gestores de los resultados y motivarles adecuadamente” (Albi, 1997: 11). Inclusive “en la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado” (Metcalf, 1996: 66).

Las características de las reformas encaminadas a la Nueva Gerencia Pública consisten en la implementación de “técnicas gerenciales orientadas al cliente, procesos de privatización, así como una mayor aplicación de tecnologías de información y distintos mecanismos del mercado, como la competencia y los

contratos” (Vilchis, 2005; p.15). Se podría decir que la NGP introduce esquemas de producción, competencia y mercado en las oficinas administrativas, con el fin de romper prácticas políticas-partidistas, rompiendo la lucha por el poder en el momento de la toma de decisiones (Aguilera, 2012: 153).

Con la llegada de la NGP se buscó que las administraciones públicas tengan servicios públicos con una alta calidad pero con bajos costos, además surgen elementos como la participación ciudadana activa, y las organizaciones no gubernamentales (ONG´s), así como el proceso de la transparencia y rendición de cuentas públicas. Además surgen las tres E´s, que son eficiencia, eficacia y efectividad que permean el actuar de las actividades administrativas, sin embargo, aún se cuestionan si se están logrando todos estos elementos, o simplemente se quedaron plasmados en un papel.

En la óptica de la NGP está implícita la gestión de las políticas públicas y no sólo se queda en la gestión de recursos. La diferencia que se puede encontrar entre la NGP y el modelo weberiano, radica en las intervenciones públicas usando como base la eficiencia y eficacia, al tener como objetivo principal un mejoramiento en todas las tareas administrativas de la actualidad que enfrenta la Administración Pública bajo la presión de la lupa ciudadana, es decir, agregando el factor de la participación ciudadana. Su pensamiento principal está basado en que las tareas administrativas (incluyendo lo social) se lleven a cabo a través del financiamiento y la regulación pública bajo un criterio más empresarial incluyendo el juego de la *competencia*.

Esta situación supone la implantación de “un nuevo paradigma en la gestión pública como producto de las fallas o defectos del modelo de administración pública tradicional o de corte weberiano, caracterizado, entre otras cosas, por el exceso de normas, rutinas, control y centralización, y lentitud en las respuestas. Por lo tanto, la propuesta gerencial tiende a buscar organizaciones con un grado de descentralización mucho más amplio, menor control sobre las organizaciones y las

personas y la externalización de los servicios públicos y antes que nada que toda acción o política gire en torno a lo que ellos denominan clientes” (Puon, 2004; p. 201).

“A pesar del papel decisivo de la administración pública como personificación activa del Estado, el pensamiento económico neoclásico se inclina por la desvinculación del Estado y esa administración, y se propone perpetuar su distanciamiento, supliendo aquella administración con la nueva gerencia pública” (Guerrero, 2003; p. 167).

Siguiendo con esa línea de estudio, la NGP busca que la Administración Pública sea más específica y con una tendencia dirigida por agentes externos hacia lo eficaz; al considerar esto, nace y se desarrolla el enfoque de la NGP. Sin embargo no se debe olvidar para que se dé un buen servicio a la sociedad, es necesario contar con una continuidad; atención regular y precisa; con sentido de responsabilidad y conocimiento científico y técnico, para que el servidor público tenga un conocimiento total o parcial de los problemas y así saber cuáles son las posibles resoluciones adecuadas y convenientes para la sociedad.

Actualmente ya los países latinoamericanos, en este caso la sociedad civil mexicana, se ha percatado de algunas circunstancias y ha tomado cierta conciencia de los asuntos públicos y del quehacer de la Administración Pública, es por eso además de exigirle que sea democrática, también le exige que sea eficiente, eficaz y efectiva. Incluyendo ser parte del proceso de vigilancia (en donde se incluye la transparencia y la rendición de cuentas) en el manejo de los asuntos públicos.

Ahora bien para evitar influencias negativas de grupos políticos minoritarios de presión que busquen intereses privados, se debe contar con un sistema de control y vigilancia periódica. Ya que uno de los problemas es que los servidores públicos no deciden, solo deben ejecutar; no debe existir una negociación de los servicios públicos prestados a los ciudadanos y que operen dentro del marco legal,

y no caer en malos hábitos como la corrupción por parte del servidor público, así como también por parte del ciudadano.

A este sentido solo la Administración Pública tiene que estar en manos de *funcionarios públicos profesionales*, no importando si solo gestiona asuntos comunes demostrando su preparación y conocimientos en la resolución de problemas con los medios que tenga a la mano.

En este modelo de la NGP existe un enlace entre la gestión de los recursos humanos y la teoría Post-burocrática, donde se encuentran los puntos clave como la eficiencia, legitimidad, eficacia, exigencia de resultados y de calidad orientado básicamente hacia el cliente (ciudadano). Pero en el caso mexicano aun es imposible, ya que la administración pública no ha llegado a la aplicación completa del modelo burocrático clásico.

Sin embargo, el modelo de la NGP señala que “comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Las cuales son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posibles. Y son nuestro futuro” (Osborne y Gaebler, 1994; p. 22), en estas ideas se puede apreciar la búsqueda de un rompimiento con el modelo burocrático.

Este proceso de modernización en las dependencias gubernamentales que requieren los países latinoamericanos, no sólo es un problema del modelo de NGP, sino también, está relacionado con el entorno político, social y económico en el que están inmersos, porque aún tienen una influencia indirecta sobre las dependencias gubernamentales. Para poder lograr llevar a cabo los cambios institucionales necesarios y consolidar un sistema de servidores públicos hacendarios profesionales es necesario prestarles atención al factor humano debido a que “las

personas que trabajan en las administraciones públicas son hoy un factor determinante incuestionado del éxito o fracaso de los procesos de modernización” (Canales, 2002: 148).

Conforme se han modificado los modelos organizacionales en el aparato gubernamental, queda claro que la NGP, se orienta a la búsqueda de cuerpos burocráticos que adopten valores competitivos y productivos, esto con la finalidad de incrementar la calidad de sus tareas administrativas, la competencia pretende ser usada como medio para eliminar prácticas políticas (negociación) de sus actividades.

Bajo este entendido el objetivo de la Administración Pública deberá ser la búsqueda de las mejores prácticas administrativas para la satisfacción de necesidades públicas y sólo se puede lograr, teniendo una excelente estructura y organización de servidores públicos preparados y competentes que sepan reaccionar ante estas necesidades no importando los imprevistos que se le presenten al momento; esto solo se puede logra si se tiene la habilidad y aptitud de resolver los problemas con las herramientas con las que cuente en ese momento.

Estas características del buen servicio público no pueden existir solo en un corto período, sino deben enfocarse en un período más largo y duradero, no importando el cambio de Administración debido a que se perdería la continuidad de las políticas públicas o programas ejercidos, además si se considera que no se cuenta con un sistema de vigilancia y control sólido. Lo cual es difícil de consolidar en países latinoamericanos debido al atraso que existe incluso en la instauración del modelo burocrático, como lo señala el mismo Weber “la burocracia sólo está del todo desarrollada en las comunidades políticas y eclesiásticas del Estado moderno; en el caso de la economía privada sólo lo está en las instituciones capitalistas más avanzadas” (Weber, 2000: 4).

Una vez que la ciudadanía sepa realmente cuáles son sus necesidades y se organice para obtenerlas; tendrá el derecho a una exigencia mayor al servidor público. Es de esta manera en cómo se puede ligar al sistema de Profesionalización con el enfoque de la NGP, que preferiblemente se debe gestar por medio de un sistema basado en la búsqueda de la satisfacción al cliente (ciudadano).

De lo anterior se puede indicar que la Administración Pública se encarga de los servicios públicos; en donde el servidor público solo se debe apegar bajo el principio de igualdad, y de manera honrada. No favorecer uno más que a otro, aplicando la ley de manera igualitaria, “manera en que se dignifica la Administración Pública” (Finer, 1964: 867).

Tabla 1.2: Principales características de los modelos de Profesionalización	
Ciencia Administrativa	Gestión Pública
<p>Existe la separación inequívoca entre los intereses personales y los propósitos institucionales.</p> <p>Cuentan con capacidades quienes integran ese cuerpo de funcionarios profesionales para empeñar su función.</p> <p>La disciplina con la que un civil debe emprender sus tareas, del mismo modo que el ejército debe obedecer las instrucciones que giran las ordenes</p> <p>La importancia de definir con nitidez la estrategia que debe seguirse.</p>	<p>Asume que el gobierno no puede resolver todos los problemas de la convivencia. No sólo los que se derivan de sus obligaciones básicas, sino de sus verdaderas posibilidades de intervención a favor de postulados sociales o económicos de carácter general.</p> <p>Las soluciones a las prioridades sociales parten de una definición de los problemas que ya de suyo es elaborada con el propósito explícito de atacar las causas que los generan a través de cursos de acción orientados a resultados.</p> <p>Entendidas como cursos de acción orientadas a resultados, las políticas públicas exigen una visión más orientada hacia las capacidades gerenciales que hacia las funciones rígidas, que abandona por lo tanto la idea de los órganos y de las estructuras inamovibles para apoyarse, en cambio, en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden y deben ser objeto de evaluación pública.</p> <p>La evaluación del procedimiento y de los resultados bajo esta nueva mirada, se convierte en un elemento esencial del proceso.</p>

## Modelo burocrático

Los funcionarios del modelo típico *weberiano* se conciben como personas individuales que, sin embargo, se incorporan a la administración pública en tanto que miembros de un cuerpo burocrático con atribuciones y obligaciones directamente emanadas de la norma jurídica.

Esos funcionarios, además, están sujetos al principio de *jerarquía administrativa* de manera rigurosa, en tanto que sus atribuciones se entienden vinculadas al cumplimiento de obligaciones que son vigiladas y controladas por superiores jerárquicos.

La burocracia opera bajo contrato. Es decir, se espera de quienes lo suscriben el cumplimiento puntual de las cláusulas que están establecidas en su contenido

Elaboración propia con base a (Merino, 2006 p. 76-119).

### 1.4. La importancia de la Profesionalización del servidor público

En lo que concierne a la *Profesionalización* del servidor público, se tiene que concebir como un “conjunto de procesos que tienen por objeto que el ingreso, la permanencia y el desarrollo en el ejercicio de la función pública se efectúe con base en la imparcialidad, la continuidad y la incertidumbre” (Pardo, 1999: 66) y para eso se le debe otorgar al servidor público de herramientas y conocimientos sobre el área en la que se desarrolla, función de gobierno que debe cumplir, sustentado en un sistema basado en el mérito con aire democrático.

Con miras a que la Profesionalización se convierta en el “fortalecimiento de las habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos” (Mejía, 1998: 101) para su función administrativa.

Cabe añadir que “el concepto de profesionalismo que subyace en el enfoque propuesto implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción” (Dror, 1996: 52).

El proceso de profesionalización no puede ser un mecanismo aislado, sino que pertenece a “las variables principales que aparecen en la definición de un sistema de servicio civil; tiene que ver con la responsabilidad, continuidad y profesionalización de la actividad de los trabajadores al servicio de una instancia organizacional que, por diversos motivos, no puede o debe utilizar los esquemas de mercado y jerarquía tradicionalmente diseñados para tal fin” (Arellano, 2000:136).

De modo que se convierte en una “característica básica en el logro de objetivos y metas institucionales de carácter público, que se traducen en las capacidades del gobierno para realizar sus funciones de manera eficiente y eficaz” (Uvalle, 2000: 211).

Como requisito para tener un proceso de Profesionalización es necesario realizar un *cambio Institucional*, es decir, cambiar el contenido en sus normas y estructuras de acuerdo a las necesidades y expectativas que se requieran en el país. Por lo que se debe realizar un estudio a fondo para detectar las partes donde se puede y se requiere de un cambio para la introducción de este sistema. Ya que existen ocasiones donde los servidores públicos cuentan con poca o nula profesionalización, es decir, con poca preparación y ni hablar de contar con los conocimientos necesarios para el quehacer del puesto al que pertenecen; sino todo lo contrario, cuentan más con un desarrollo en habilidades políticas. Es por eso que el papel de la *capacitación* es central, ya que de esta manera se demuestra si en verdad tienen esa capacidad de acción y reacción aunque no cuenten con la profesionalización inicial que se requiere y se pide de acuerdo al adecuado perfil del puesto.

Dicho de otro modo un cambio institucional se ve reflejado en una reforma involucrando el tema de la Profesionalización del servidor público. Y donde “el marco jurídico son las reglas de juego para que esos gestores de recursos humanos tengan en sus manos las herramientas jurídicas necesarias para aplicar estas políticas y prácticas...” (Quesada, 2012: 182); sin embargo cambiar la ley no

siempre significa que se modifica la realidad de facto, es más el cambio es un proceso paulatino. Otro elemento que se debe considerar es que “toda reforma para que sea efectiva, tiene que acompañarse de al menos dos cosas: de las políticas y programas, y de los mecanismos de coordinación y de comunicación intergubernamental efectivos” (Baldeón, 2012: 265).

Ahora bien para que exista una verdadera Profesionalización, se requiere de un sistema que tenga tres ejes y son: apertura, competitividad y democratización. En cambio sí tenemos un sistema flexible, discrecional y autoritario, la Profesionalización en el servidor público no tiene espacio en la Administración Pública; lo cual generaría un círculo vicioso que incrementaría las necesidades ciudadanas debido a las fallas existentes y de forma colateral habrá un aumento en la desconfianza que se tiene del servidor público por parte de los ciudadanos.

Debido a que una de las principales críticas al Servicio Civil (entendido desde un enfoque weberiano), por parte del modelo de la NGP es que subestima las capacidades profesionales como los son la legalidad y la coordinación que caracteriza a los servicios civiles. Por ello, en general, cualquier esquema para incrementar la flexibilidad que debilite excesivamente el servicio civil afectará la capacidad del Estado para cumplir con sus tareas públicas. Si tenemos un sistema excesivamente flexible y discrecional, la Profesionalización del servidor público no tiene espacio en la Administración Pública.

Estos tres ejes se pueden visualizar con más claridad en un “Servicio Civil o Servicio Profesional de Carrera entendido como un sistema de empleo que privilegia el ingreso de las personas por sus méritos en condiciones de igualdad, de oportunidades y con el aliciente de poder hacer un carrera administrativa en la organización a la que pertenezcan” (Martínez, 2004: 202). Cabe añadir que tiene una relación en la selección idónea del personal, la permanente evaluación del desempeño y la constante capacitación.

A la vez se debe hacer notar que quienes forman el cuerpo de los servidores públicos son los propios ciudadanos, es por eso que si estos tienen el ímpetu de ser los futuros servidores públicos deberán optar por empezar una carrera administrativa y servir al Estado desde que inician sus estudios profesionales. Y es más certero si este ímpetu proviene de alguna escuela especializada en materia de Administración Pública, no importando si la Institución académica cuente con la cooperación de parte del gobierno, para llevar a cabo la preparación del servidor público en países como México. Este apoyo consistiría en dar recursos públicos (no solamente los económicos, sino también los materiales, financieros y humanos) a esos centros de estudio.

Por lo cual el problema que se derivaría de esto, sería que las instituciones académicas públicas se enfrenten a la falta de Presupuesto y de colocación de sus graduados. Ahora si la capacitación se lleva a cabo fuera de estas instituciones, se tiene el riesgo que caiga al capricho de los gobernantes, e impongan solamente los lineamientos que favorezcan a sus intereses.

Nuevamente se reitera la consecuencia de que hay ocasiones en que existen servidores públicos con poca o nula Profesionalización, es decir, con poca preparación, contando más con un desarrollo en habilidades políticas partidistas y no en materia de su quehacer del puesto al que pertenecen y realizar los asuntos públicos. Es por eso que el papel de la *certificación* es central, ya que de esta manera se demuestra si en verdad tienen esa capacidad de acción y reacción aunque no cuenten con la Profesionalización que se requiere y se pide de acuerdo al perfil del puesto; en caso de que no se cuente con una totalidad de este, ya entraría en juego la *capacitación* como un complementario.

Sin olvidar que la mayoría del conocimiento práctico es adquirido por el actuar diario y no en una institución académica, aunque este conocimiento práctico es por medio de la rutina ensayo-error, en donde, la única que no se ve beneficiada es la propia Administración Pública. Es por eso necesario que las instituciones

académicas deben contar y desarrollar programas y personal adecuado, y actualizado para la enseñanza de la Administración Pública. Pero como todo, la Administración Pública no solo es teoría, también se requiere de la práctica de la misma, y solo se puede lograr si los futuros servidores públicos van aprendiendo a través de su servicio social y de las prácticas profesionales, de esta manera se van involucrando con el quehacer diario y sensibilizándolo a través de un contacto más directo con la ciudadanía.

De esta manera no se debe olvidar por ninguna razón o condición, que el servidor público se debe considerar como la persona que domina un saber especializado para atender asuntos gubernamentales y administrativos y debe ser apartidista lo que implicaría tener imparcialidad en el ejercicio de los deberes públicos. En otras palabras “a los funcionarios les conviene mantener su neutralidad política; dada la alternancia” (Guerrero, 1999: 27) y no perder de vista su objetivo de dar un buen servicio público. Y deben ser sensibles al tener contacto con las demandas y problemas del ciudadano; lo cual ya debería estar implícito al trabajar en una dependencia gubernamental, además se logra dar continuidad a las tareas administrativas y no perder ningún contacto con el ciudadano, para que exista una retroalimentación y actualización de la situación que se esté viviendo.

Como resultado de lo anterior se tiene una Administración Pública más estable, es decir, con un ritmo en tiempo y forma de las tareas administrativas y no existe una interrupción o anulación de las mismas debido a la renovación en los cuadros administrativos. A pesar de que se siga con el cambio de partido político en la cúpula de toma de decisiones dentro de la misma administración. Siempre y cuando como parte de las aptitudes y actitudes con las que debe contar el personal administrativo público son el recoger, escuchar y solucionar los problemas públicos. Significando un compromiso por parte del personal con el bien de la ciudadanía. Y no como es actualmente, en donde el personal administrativo solo se dedica a recolectar y archivar las necesidades, y en el mejor de los casos solo da ciertas

soluciones en un momento previo al año electoral con el fin de resaltar sus logros en la administración.

Esto implica en gran medida contar con un “código de ética profesional que debe versar sobre las cuestiones de para quién trabajar, cuándo dejar hacer y dejar pasar, y cómo eludir conflictos de interés” (Dror, 1996: 52). Valores deseables en los servidores públicos. Como consecuencia el servidor público actual deberá ya poseer una sensibilidad de un entorno social-político y con ciertos valores de su actividad, mejor conocida como Ética Pública. Además debe contar con los suficientes conocimientos y habilidades para enfrentar los diversos problemas que tengan. Pero lamentablemente en la mayoría no se ven presentes estos valores.

De modo que tener un sistema de Profesionalización del servidor público significa un crecimiento en el desempeño gubernamental, logrado por medio de la capacitación y certificación de servidor público. Si se aplican de manera correcta y con los cambios institucionales adecuados al país o región se asegura una mayor eficiencia y eficacia gubernamental en las tareas administrativas.

Nuevamente se encuentra una razón para el mejoramiento en el desempeño del servidor público a través de un sistema de Profesionalización, y es con el fin de satisfacción de necesidades del ciudadano, considerándolo como decisor en el proceso de elección. Pero también es necesaria la insistencia de una separación entre la política partidista y la administración para que se realice un cambio verdadero y romper con la tradición ya antes mencionada. Uno podría concluir en este sentido que se debe evitar tanto una burocracia “neutral” como una politizada o “partidizada”. Por lo cual se podría manejar el concepto de una “burocracia responsiva” que implica la existencia de mecanismos para asegurar que los servidores públicos implementen en forma y tiempo las políticas establecidas por los políticos (Méndez, 2000: 181).

Además para tratar de comprender las implicaciones que tiene un sistema de Profesionalización, en primer lugar se debe considerar de manera prudente el cuestionarse: ¿Cómo se puede construir un sistema profesional de servidores públicos municipales que permitan atraer y conservar a los mejores servidores públicos para elevar la calidad de los servicios?

Para responder a esta pregunta, existen “puntos que han convenido en lo “fundamental para impulsar el establecimiento del servicio público profesionalizado (son puntos<sup>15</sup> discutidos en el Foro Nacional: la Profesionalización del servicio público)” (Uvalle, 1999: 52) y son:

- 1) Formación inicial
- 2) Reclutamiento
- 3) Marco Jurídico
- 4) Capacitación
- 5) Evaluación y Desempeño

Como se ha visto anteriormente, la etapa de la *Formación inicial* del servidor público empieza en las instituciones académicas. Ya durante el *Reclutamiento* se debe realizar a través de un proceso abierto, competitivo y equitativo, en donde se consideren los méritos acreditados bajo un *Marco jurídico*, el cual deberá especificar las reglas y procedimientos del sistema público Profesionalizado. Ya en las etapas de *Capacitación* y *Evaluación y Desempeño* (en este último se debe considerar la *Certificación*) son herramientas para el desarrollo de la misma Profesionalización. Por consiguiente la *capacitación* y la *certificación* podrán ser vistas como mecanismos de Profesionalización del servidor público, ya que ayuda a la Administración Pública en la asignación, incremento y preservación de los servicios, programas y políticas que ofrecen los gobiernos, manejando una correcta técnica

---

<sup>15</sup> Conceptos que deben ser traslapados al ámbito municipal, con especial énfasis en la capacitación, materia de esta investigación.

administrativa y el desarrollo de las habilidades, actitudes y aptitudes del servidor público.

También se habla de la capacitación permanente; la cual siempre tiene un valor en sí misma, pero el punto será “encontrar un sistema de información que permita desarrollar programas de capacitación ad hoc a las necesidades y retos presentes y futuros de los servidores públicos” (Mejía, 1998: 100).

En efecto el impacto de la capacitación y desarrollo de personal como instrumento de profesionalización de la Administración Pública puede dar entender que la *capacitación* es la adquisición de conocimientos, aptitudes y habilidades a través de una serie de cursos, “cuando sí lo dispone, los tipos y objetivos de la capacitación se refieren principalmente a la necesidad de: a) preparar a los servidores públicos para la promoción y b) corregir déficit de conocimientos o destrezas” (Oszlak, 2002: 11). Mientras que la certificación deber ser entendida como la afirmación de estos conocimientos a través de evaluaciones continuas.

Ahora bien cuando la Administración Pública no cuenta con un sistema de Profesionalización, puede cumplir dos condiciones negativas para la sociedad, las cuales son:

a) Los servidores públicos al no tener seguridad en su trabajo, deciden si en seguir o no los programas o políticas gubernamentales.

b) En caso de que si opten por seguir con los programas y políticas, puede cambiar el sentido de los objetivos gubernamentales.

Estas condiciones negativas se logran cumplir también por la falta de control, vigilancia y sanción al servidor público responsable de esta acción. Por lo que al seguir sin contar con un buen Sistema Civil de Carrera bien estructurado, se seguirá presentando alguna de estas condiciones.

Para mitigar esta situación se vuelve imprescindible el hecho de contar con aparatos administrativos eficientes y profesionalizados tanto a nivel federal, estatal como municipal, con finanzas públicas sanas y con un manejo transparente de los recursos públicos; con un sentido de ética en el servicio público; con decisiones lo más democráticas posibles y con una prestación de servicios públicos de calidad y que brinden la seguridad jurídica y la gobernabilidad indispensables. Para lograrlo, es indiscutible la necesaria profesionalización de los servidores públicos que forman parte de los aparatos administrativos. En este contexto, cobra vida la figura del servicio civil de carrera, sobre todo en países en los que todavía no existe, la cual “regulariza mecanismos de ingreso y selecciona a las personas por sus méritos versus patronazgo, cuotas partidistas o sistema de botín” (Martínez, 2003: 19).

Para englobar todo lo señalado, es sustancial decir que el papel del sistema de mérito materializado en un servicio civil o profesional de carrera es fundamental, ya que a partir del cambio en lo organizacional que se genera, éste impactará en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones del Estado con la sociedad, sin duda, para mejorarla y procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos (Martínez, 2004: p. 205), conteniendo la legalidad, lealtad y sobretodo un profesionalismo.

#### **1.4.1. La profesionalización en el entorno municipal**

Si todo este proceso anterior lo lleváramos a nivel municipal, primero debemos comprender y tener en mente que “el municipio es la institución idónea para impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida, por su interacción estrecha, cotidiana y permanente con los actores locales y con el territorio” (Acosta, 2012: 276).

En el caso mexicano, los municipios tienen características generales de gran marginalidad social<sup>16</sup>, ya que los servicios públicos son escasos o nulos en algunos

---

<sup>16</sup> Según el índice de marginación municipal 2010 realizado por la CONAPO, el 73% de los municipios están catalogados con un grado de marginación que va del medio al muy alto.

casos, y en cuanto a su administración, tienen un gran atraso en cuestiones económicas y técnicas para atender las necesidades aunque sean básicas para la ciudadanía debido a la limitación jurídica que presentan.

A pesar del tiempo transcurrido actualmente en muchas administraciones latinoamericanas estatales y municipales (se debe recordar que son herencia de los gobiernos conquistadores europeos), siguen con la misma tendencia del sistema de botín, ya que la mayoría no han hecho una carrera administrativa, incluso algunos ni siquiera tienen una educación básica conservando la herencia europea y más si son personal de municipios marginados; lo que genera un mal manejo de la misma Administración Pública al no tener los conocimientos y experiencia apropiada.

Hay que destacar que la mayoría de la estructura administrativa del personal municipal, está seleccionada en base a un principio de discrecionalidad, en donde el representante del Poder Ejecutivo (en este caso es el presidente municipal) decide quien estará en cierto puesto considerando pagos y favores políticos, que debe cumplir debido a que se generó un compromiso derivado de las campañas políticas. Por lo tanto la estructura que labora en el ayuntamiento es una extensión partidista ganadora.

Por tanto el nivel de gobierno municipal es identificado con una administración rezagada, ya que no cuentan con suficientes recursos públicos y un marco jurídico para llevar a cabo sus tareas y cubrir todas las necesidades. En el aspecto de su administración, se cuenta con una estructura de personal muy deficiente y rotativo en los mandos medios y superiores, debido a que el período es muy corto y no se ha podido implementar y desarrollar un sistema de carrera administrativa.

Para evitar esta situación se requiere que la profesionalización sea “un proceso de cambio institucional que tiene por objeto la generación de nuevas aptitudes profesionales encaminadas a reformar, fortalecer y acrecentar el ejercicio

de la función pública con base en la definición de perfiles directivos y de ejecución que permitan la seguridad, la estabilidad, la imparcialidad y la continuidad de las tareas de gobierno” (Aguilera, 1999: 89).

Visto que las administraciones públicas municipales en la búsqueda de mejorar su actuar no pueden seguir con la tradición de la inmovilidad del personal, sobretodo, cuando este tipo de servidores públicos abusan de la calidad del puesto que representan; y tampoco se puede admitir que en el momento de un cambio de gobierno también se dé un cambio administrativo en su totalidad. En el momento que se deje esta tradición tampoco se lleva a cabo la evaluación del desempeño, ya que este elemento pasa en la última postura de las acciones que deben de realizar para un cambio institucional. Pero si se hace una evaluación del desempeño resaltaré que el funcionario solo llega al nivel mínimo de esfuerzo y no aporta ningún beneficio al desempeño gubernamental.

#### **1.4.2. Implicaciones para implementar un Sistema de Profesionalización a nivel municipal**

De modo que la Profesionalización a nivel municipal también se puede manejar como una “política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que el cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable” (Merino 2006: 37). Por lo tanto para poder aspirar a un sistema de *capacitación y certificación*, es necesario revisar cuales serían las implicaciones que se podrían enfrentar en el momento que realice una implementación del sistema profesional de carrera a nivel municipal.

Para esto si el gobierno municipal quiere establecer un sistema de Profesionalización, requiere acciones de cambio esenciales como la elaboración de un marco jurídico, en donde se retire el poder político de la administración. De esta

manera los servidores públicos no seguirán comportándose de forma tradicional, es decir, que no sean partidarios triunfantes, compadres, amigos, familiares o clientes de quien encabeza la Administración Pública municipal. Inclusive si son identificados como personas sin actitudes y habilidades administrativas, al demostrar su nula experiencia e incompetencia en el campo.

Al establecer un marco jurídico en la realización del sistema de Profesionalización, se requiere contar con un reglamento en materia de Servicio Civil de Carrera a nivel municipal; este reglamento necesita tener los principios, valores de acuerdo al sistema de profesionalización estipulando claramente utilizando mecanismos de capacitación en materia hacendaria, así mismo requiere de los procesos y bases adecuadas para el establecimiento y desarrollo de una carrera administrativa utilizando los instrumentos de certificación. Además que delimita el poder político frente al aparato administrativo y de esta manera los servidores públicos no son colocados por medio de un sistema de botín.<sup>17</sup>

Con la implementación de un sistema civil de carrera a nivel municipal, se tiene la intención que se tomen en cuenta los lineamientos normativos indicados anteriormente para eliminar: “1) las posturas partidistas e ideologizantes; 2) las posiciones politizadas y de conciliábulos, 3) los clientelismos corporativos; 4) la noción de costos inconmensurables de operación y 5) las prácticas a favorecer los “secretos de gobierno” por encima de la rendición de cuentas públicas” (Aguilera, 1999: 90).

Al no tener un sistema anteriormente descrito, se puede observar que el municipio adolece de programas de capacitación y certificación obligatorios para los servidores públicos, así como también adolece de un sistema de evaluación y control en el desempeño; debido a que predomina el sistema de botín y se anula el

---

<sup>17</sup> El sistema de botín, de cesantías o patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un período de elecciones cuando el partido ganador en las mismas, recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos (Ramíó, 1999: 75).

sistema basado en el mérito. Debido a que si el servidor público no sienta una vocación pública, su trabajo solo lo realiza de manera sistemática, por costumbre y con ciertos hábitos que ha desarrollado a lo largo del tiempo que lleva haciendo esas tareas administrativas; convirtiéndose esta actitud como patológica.

Por consiguiente desde ahora se debe insistir que el municipio deba contar con una visión diferente de gobernar, en donde se busque la promoción, impulsión, y desarrollo de su capacidad de respuesta y atención de las demandas. Y el actuar municipal debe estar orientado siempre bajo un esquema de eficiencia y eficacia que pueden ser definidos como:

“*Eficiencia* es la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas. Y “*Eficacia* es la capacidad de alcanzar objetivos al menos costo posible” (Camou, 1995: 16).

Es por eso que para tener un excelente desempeño municipal es fundamental que se tenga una Profesionalización de las autoridades locales en todas las áreas gubernamentales entre las cuales es relevante el objeto de la Hacienda Pública. Una de las razones por la que los recursos disponibles no satisfacen las necesidades públicas, es debido a la falta de capacidad técnica en la Hacienda Pública municipal por parte de los servidores públicos en el manejo de éstos.

Como ejemplo de la falta de capacidad en materia hacendaria, es cuando se presenta el caso de que la administración municipal no le alcanza con los recursos obtenidos, recurren a la posibilidad de los préstamos (mejor conocida como deuda pública) que los organismos internacionales<sup>18</sup>, bancos comerciales y sociedades financieras otorgan a proyectos de desarrollo local; el problema que se presenta en las administraciones municipales es que no se cuenta con personal técnicamente capacitado para elaborar la solicitudes de esos financiamientos y en el armado del

---

<sup>18</sup> Como lo son el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), etc.

expediente correspondiente<sup>19</sup>. Es por eso que la primera decisión que se debe tomar por parte del gobierno municipal, es la opción de la certificación y capacitación (previa y continua) del servidor público como parte inicial en el camino de la Profesionalización.

La razón por la cual la Profesionalización no ha tenido un principio o un desarrollo a nivel municipal, es por la continua rotación de gobiernos, donde en ocasiones son de diferentes partidos, significando para la administración un inicio desde cero con cada cambio de gobierno, cosa que el modelo burocrático trataba de mitigar, dándole estabilidad a los puestos de los servidores públicos. Al entender lo anterior, entonces se podrá decir que la Profesionalización de los servidores públicos municipales debe ser una garantía gubernamental, para que las instituciones públicas puedan entrenarse, ante los retos que implican la competitividad y alternancia del poder, y estén en condiciones de responder y actuar ante los cambios políticos y administrativos que impone el sistema democrático.

Por último no solo se necesita de una Profesionalización para el tema de Hacienda Pública, de la misma manera se requiere que la administración de los recursos humanos identifique la falta de estrategias sólidas en las etapas de selección y ubicación del personal de nuevo ingreso. Ya que no es un secreto que los perfiles no corresponden a la función que se desempeña, donde la contratación no se realiza de acuerdo a la selección del personal correcta, con base en un perfil de puesto y la demostración de experiencia y competencia en las funciones a realizar.

En la conclusión de este primer capítulo se puede decir que si bien se han encontrado fallas dentro del sistema burocrático de la Administración Pública, no se puede dejar de lado sus aportes, por lo cual hay que tenerlos en consideración para implementar un nuevo sistema de Servicio Civil de Carrera en los servidores

---

<sup>19</sup> A pesar de que estos trámites los puedan realizar al contratar ejecutivos o gerentes de bancos privados, sin embargo esto se convierte en un gasto innecesario y extra.

públicos municipales con especial énfasis en aquellos encargados de su Hacienda Pública, demostrando su Profesionalización.

En todos los niveles de gobierno se deberá ver a la ciudadanía como un mercado para la obtención de recursos humanos, utilizando los procesos de selección como filtro y así obtener los mejores elementos para la realización de las tareas. Y contar con la evaluación del servidor público como cierre de todo este proceso ya que “la evaluación del desempeño, la cual constituye un acto estratégico para que haya un buen funcionamiento de la organización pública” (Quesada, 2012: 182).

Por consiguiente el Servicio Administrativo es el “organismo profesional de funcionarios permanentes a sueldo y capacitados; indica actividades concretas para lograr una eficiencia” (Finer, 1964: 858) que contemple la capacidad y honestidad del funcionario; proceso reglamentado al seleccionar al personal. Pero en general, los organismos públicos no cuentan con políticas de personal propias, pero cada agencia podría tener incidencia en el modo que recibe las reglas generales del servicio civil para estructurar incentivos entre su personal hacia la realización satisfactoria de las tareas previstas en un programa. La ausencia de este procesamiento por parte de la organización puede sumarse como brecha a la ya proveniente de un entorno mayor.

Alguno de los obstáculos que se pueden presentar para poder generar una Profesionalización es no contar con una infraestructura de apoyo administrativa mínima para que así se puedan iniciar los procesos de modernización. Es así que se “tiene una clara preocupación por el problema de la eficiencia de la dependencia gubernamental, si bien se menciona que los problemas de carácter político no puede aislarse de la gestión pública, éstos se incorporan en la medida en que tienen relación con el desempeño gubernamental” (Bozeman, 1998: 33).

Una vez hecha la revisión de las principales corrientes que abarcan el tema de la Profesionalización y de sus algunos de sus mecanismos como la capacitación y la certificación de los servidores públicos, es necesario contextualizar el papel que juega el municipio y la importancia de la Hacienda Pública municipal, lo cual se revisará en el siguiente capítulo.

## **Capítulo II: La importancia del Ayuntamiento en la Hacienda Pública**

El presente capítulo tiene por objeto analizar las principales corrientes teóricas alrededor del federalismo con especial énfasis a su componente fiscal, debido a que es el ámbito de competencia para los servidores públicos hacendarios municipales. En primer instancia se dará un esbozo descriptivo de los principales conceptos de federalismo hacendario en México, asimismo se describirán las principales características de la existente Coordinación Fiscal y de su ley correspondiente, que considera los elementos que estipulan la regulación en materia de los ramos administrativos del gasto destinados a los gobiernos locales; en especial el Ramo 28 y el Ramo 33 que son las principales transferencias federales que llegan a los estados y municipios.

En segundo lugar se describirá el contexto político, social, económico y jurídico del Estado de México, lugar que alberga la unidad de análisis de la presente investigación, la cual es el municipio de Atizapán de Zaragoza por lo que es necesario analizar la relación que existe entre los tres diferentes órdenes de gobierno (el federal, estatal y municipal). Por último se contextualizará a la Administración Pública del municipio de Atizapán de Zaragoza, así como la estructura orgánica de su Hacienda Pública, y los principales actores que tienen participación e influencia en ella.

Es importante tener en cuenta el marco normativo e institucional bajo el cual los servidores públicos encargados de administrar la Hacienda Pública municipal desarrollan sus actividades, ya que de esta manera se puede comprender la importancia de contar con cierto nivel de Profesionalización para poder cumplir cabal y responsablemente sus funciones.

De igual forma se pondrá especial énfasis en las funciones y atribuciones del tesorero municipal y de los coordinadores administrativos de las diferentes

dependencias municipales ya que son los servidores públicos de mayor injerencia en las decisiones en materia hacendaria.

## 2.1 El Federalismo Hacendario

El federalismo apunta una forma de organización del gobierno y sus relaciones intergubernamentales. Este se apoya en distintas teorías que forman parte de la economía pública. En primer lugar se puede decir que la palabra “*Federalismo*” proviene del latín *foedus* significando “*Alianza*”. Cabrero (2007) define al Sistema Federal como la asociación que une o vincula a entidades políticas en el mismo nivel.

“El federalismo surge en la independencia, para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con el propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar al Estado. Con los liberales el federalismo se convierte en bandera de partido cuando se define como forma indeclinable de libertad luchando constantemente” (Ayala, 2005: 349).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 40, establece al federalismo como modelo de la organización política mexicana y lo reconoce como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros. Asimismo el artículo 124 constitucional señala que en el Estado mexicano los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Como lo señala Martínez (1995), el federalismo representa en los hechos un arreglo de competencias que apoya al desarrollo democrático porque evita la excesiva concentración del poder en un ámbito de gobierno y además existe cierta

distribución equitativa y equilibrada de las potestades públicas entre la competencia nacional y la competencia de los estados.

Dicho de otra manera el federalismo contempla varios componentes de acción, en materia de descentralización tanto política, administrativa y financiera en los tres ámbitos de gobierno, donde el último ámbito es el que mayor preponderancia tiene para la presente investigación.

Siendo así dentro del federalismo administrativo se encuentran las hechuras de las políticas públicas, la gestión de servicios públicos, la coordinación entre regiones y los esquemas en materia de coordinación hacendaria y fiscal (Cabrero, 2007: 40). De esto se deriva el federalismo fiscal, el cual se concibe como un “proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización de los diferentes niveles de gobierno en los modelos de la administración pública. En teoría la descentralización cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales” (Ayala, 2005: 351).

Sin embargo el sistema y la estructura del sistema de la coordinación fiscal en México demuestra una gran dependencia que tiene los gobiernos estatales y locales a las transferencias que les otorga la federación; el manejo de recursos que no tienen la capacidad de recaudar los estados o municipios, requiere que se realice de la manera más cautelosa posible y controlada. Por ello la necesidad de contar con servidores públicos capacitados para manejar y distribuir de manera eficiente y eficaz estos recursos.

Díaz-Calleros (2004) señala, que el principal argumento de la pérdida de la autoridad fiscal local, era la doble tributación convirtiéndose en un elemento perjudicial para la actividad económica. Poco a poco las atribuciones fiscales fueron eliminadas, al comenzar la década de los cuarentas y culminaron con el

establecimiento de la Recaudación Federal Participable en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el año de 1980, en que los gobiernos estatales aceptaron un acuerdo donde cedían la responsabilidad fiscal, a cambio de participaciones y aportaciones, de la recaudación que no estaba supeditada a su esfuerzo recaudatorio.

Por lo tanto se puede decir que el federalismo fiscal es el “modo como se distribuyen los recursos y funciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno para un comportamiento óptimo del gobierno en su conjunto, en materia fiscal y de finanzas públicas” (Cabrero, 2007: 50).

A pesar de estos elementos se considera que desafortunadamente, el federalismo mexicano, coexiste en una estructura central de gobierno que limita el cumplimiento de los principios federales. El gobierno central ha disminuido la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, aunque jurídicamente son entidades autónomas, los estados están sujetos a una regulación por parte de la Federación para la toma de decisiones hacendarias locales, y por tanto, esta misma situación se produce entre las relaciones de los estados y municipios.

### **2.1.1 Ley de Coordinación Fiscal**

Un elemento jurídico fundamental en materia de coordinación lo constituye la ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en el año de 1980, la cual tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los respectivos de cada estado, municipios y el Distrito Federal; asimismo, establece la participación correspondiente a sus Haciendas Públicas, fija las reglas de coordinación administrativa entre las mismas y, por último, establece los órganos operativos de la coordinación fiscal.

Vale la pena señalar que “la coordinación fiscal se instituye formalmente en un sistema creado por una ley federal, con el fin de compatibilizar las competencias federales y estatales en la materia, y además pretende:

- Disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva.
- Establecer un reparto de competencias entre estos gobiernos en materia impositiva.
- Buscar que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos.
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- Efectuar un reparto entre los gobiernos federales y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos” (Ayala, 2005: 373).

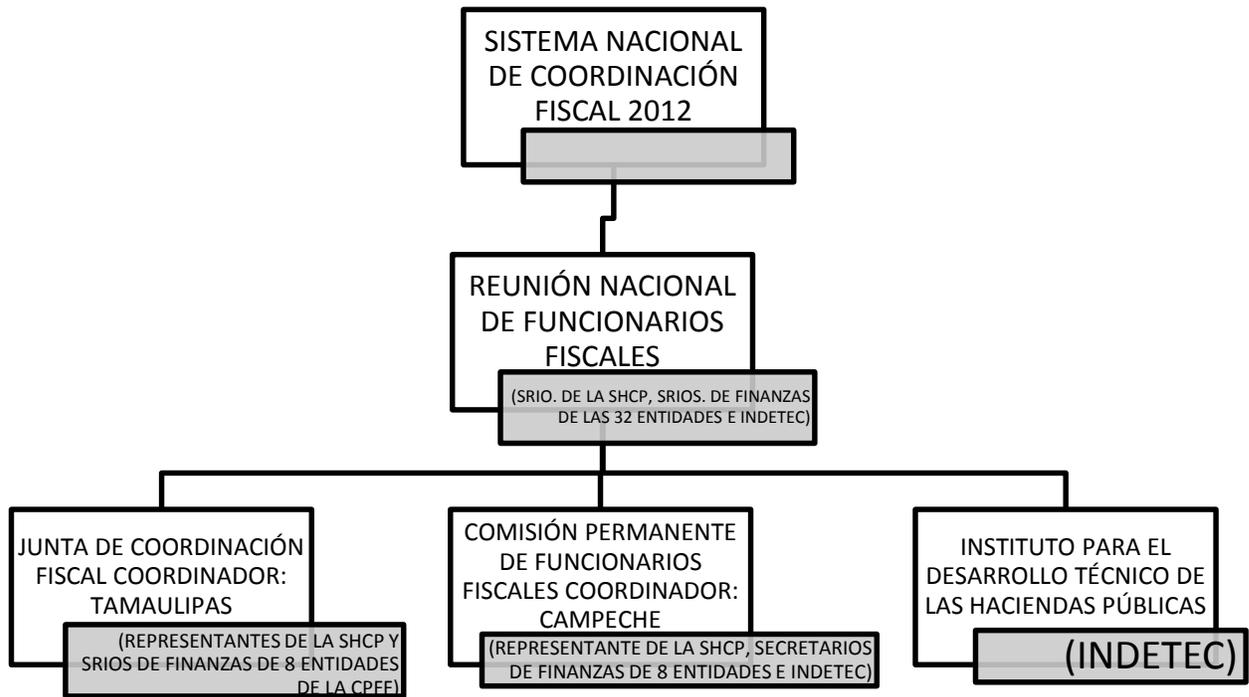
Por lo tanto la ley de Coordinación Fiscal es una herramienta que regula las relaciones intergubernamentales en materia de hacienda pública, principalmente a través del sistema de coordinación fiscal, punto que se analizará en lo subsecuente.

### **2.1.2 El sistema de coordinación fiscal en México**

Se puede entender que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es la institución más reciente e importante del federalismo mexicano. Su objetivo principal consiste en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que aún existen en materia de distribución del ingreso fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Sus organismos principales son los siguientes:

- a) Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b) Comisión Permanente.
- c) Junta Nacional de Coordinación Fiscal.
- d) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Tabla 2.1 Organigrama del Sistema de Coordinación Fiscal



Fuente: Elaboración propia con base a la Ley de Coordinación Fiscal, <http://www.sncf.gob.mx/organigram/Organigrama.aspx>, consultada el día 06-02-14

En otras palabras el SNCF es el “acuerdo entre los gobiernos estatales y el gobierno federal para distribuir sus competencias en materia tributaria” (Cejudo, 2007: 64). De esta manera los estados ceden sus facultades en la recaudación de ciertos impuestos a la federación como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), a cambio de recibir parte de la recaudación federal total a través de las transferencias federales.

Este sistema es una institución fundamental para el desarrollo democrático del país, así como para la justa canalización de recursos a los estados y municipios. Ya que la coordinación económica y financiera se sitúa en un lugar de gran importancia para el Estado mexicano, ahora bien si se sigue con la tendencia de excesiva centralización, se originan desigualdades regionales. A pesar de que el federalismo hacendario persigue una más justa redistribución de los beneficios del

crecimiento económico, así como alcanzar la máxima homogeneización posible de la acción del Estado en su conjunto.

La principal herramienta del federalismo en materia fiscal para lograr esa justa distribución intergubernamental son las *Transferencias federales*, las cuales son “recursos públicos entregados a los estados” (Cejudo, 2007: 65), éstos a su vez se los entregan a los municipios, ya sea de manera condicional o no. A continuación se analizará en qué consisten estas Transferencias federales y cuál es su impacto a nivel municipal.

### **2.1.3 Las participaciones federales (Ramo 28)**

Las Participaciones Federales, también conocidas como *Ramo General 28* son entregadas a entidades estatales y municipales, transfieren los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

La reforma a la LCF ha fortalecido las participaciones federales que se entregan a las entidades federativas y municipios, a través de los siguientes fondos:

1. Fondo General de Participaciones
2. Fondo de Fomento Municipal
3. Fondo de Fiscalización,
4. Fondo de Compensación
5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
6. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles
7. Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.

El tema de las participaciones federales ha adquirido especial importancia debido a que constituyen una parte esencial de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para financiar no sólo las urgentes obras públicas sino también subsanar errores derivados de un mal ejercicio en sus gastos corrientes. Los propósitos fundamentales de este sistema son:

- a) “Promover la coordinación fiscal, esto es, que no existan gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia.
- b) Operar como un mecanismo equitativo de recursos entre estados y municipios” (BANOBRAS, 1995: 33-38).

Así pues se entiende por el Ramo 28 como los ingresos que percibe el municipio por concepto de recaudación que realizan las autoridades fiscales (es decir impuestos) federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para cada fin.

#### **2.1.4 Las Aportaciones Federales (Ramo 33)**

De igual forma que el Ramo 28 referente a las Participaciones Federales, se encuentra el Ramo 33 referente a las Aportaciones Federales, las cuales están reguladas por la LCF, en su capítulo V. El artículo 25 establece a las aportaciones federales, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación”. El Ramo 33 está compuesto por los siguientes fondos:

Tabla 2.2 Distribución del Ramo 33

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 <sup>13</sup>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL. El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, p. 15<sup>20</sup>

<sup>20</sup> En el caso de las facultades de la SSP son absorbidas por la Secretaría de Gobernación a partir del año 2013 por medio de un Decreto. Por la cual SSP fue eliminada.

De los artículos 26 al 46 de la LCF, se establecen las disposiciones para la distribución de estos fondos, así como las fórmulas que se deben aplicar para la asignación de estos recursos, por lo que se dice que son recursos *etiquetados* y no pueden ser *transferibles*. Es importante que tanto a nivel estatal como municipal se tenga en cuenta las reglas de operación de estos fondos para que estos recursos sean utilizados de una manera eficiente y eficaz, teniendo una mayor probabilidad de ser alcanzado si se cuenta con un personal altamente calificado para ello.

## 2.2 El Estado de México

En este apartado se describen las principales características sociodemográficas del Estado de México, esto con la finalidad de contextualizar parte de la situación del municipio de Atizapán de Zaragoza, ya que la legislación vigente permea en la manera en cómo se lleva a cabo la administración de la Hacienda Pública Municipal.

### 2.2.1 Contexto Demográfico

El Estado de México es “parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior. Tiene la extensión y límites que le corresponden históricamente” (CPELMS, Art. 2).

Tabla 2.3: Ubicación del Estado de México



Fuente: Periódico el Economista edición en línea

[http://eleconomista.com.mx/files/imagecache/nota\\_completa/edomex\\_0.jpg](http://eleconomista.com.mx/files/imagecache/nota_completa/edomex_0.jpg) consultada el 04-03-14

Dentro de las estadísticas más destacadas del Estado de México podemos englobar las que arrojó el censo de población y vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), las cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 2.4 Principales indicadores socioeconómicos del Estado de México respecto a los nacionales

<b>Economía</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>NACIONAL</b>
<b>Cuentas nacionales</b>		
Producto Interno Bruto a precios de 2003 (Miles de pesos), 2010	811,432,265	8,369,583,065
<b>Actividades primarias (Hectáreas)</b>		
Superficie sembrada total (Hectáreas), 2009	885,469	21,832,754
<b>Actividades secundarias</b>		
Inversión pública ejercida en obras de electrificación (Miles de pesos), 2009	296,552	4,718,065
<b>Actividades terciarias</b>		
Tianguis, 2009	1,237	5,726
Aeropuertos, 2009	2	77
Oficinas postales, 2009	1,391	28,018
<b>Finanzas públicas</b>		
Ingresos brutos de los municipios (Miles de pesos), 2010	40,641,194	259,652,760
Egresos brutos de los municipios (Miles de pesos), 2010	40,641,194	281,499,141
<b>Medio ambiente</b>		
Superficie continental (Kilómetros cuadrados), 2005	22,356.80	1,959,247.98
<b>Población</b>		
Población total, 2010	15,175,862	112,336,538
Tasa de crecimiento total, 2010	1.4	1.4
<b>Educación</b>		
<b>Población de 5 y más años con primaria, 2010</b>	4,457,432	36,467,510

<b>Personal docente en educación especial, 2009</b>	2,895	32,501
<b>Total de escuelas en educación básica y media superior, 2009</b>	20,889	239,186
<b>Salud</b>		
<b>Población derechohabiente a servicios de salud, 2010</b>	8,811,664	72,514,513
<b>Personal médico, 2009</b>	16,954	189,531
Empleo y relaciones laborales		
<b>Población Económicamente Activa, 2010</b>	6,336,599	46,092,460

Fuente: Censo de población y vivienda INEGI 2010

La extensión territorial del estado es de 22,356.80 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 1.09 % del total del país y ocupa el lugar 25 en extensión territorial, respecto a los demás estados, además de contar con 125 municipios, asimismo cabe destacar que la población del Estado de México representa poco más del 13% de la población total.

### 2.2.2 Contexto económico

Como se observa en la tabla anterior el Producto Interno Bruto (PIB) del Estado de México fue de \$811, 432,265 lo que representa el 10.31% del PIB nacional, asimismo su población económicamente activa es de 6,336,599 personas lo que representa poco más del 13% del total nacional.

De acuerdo a lo anterior se cree que “el Estado de México puede aspirar a igualar el desempeño de las entidades federativas con mayor crecimiento en el país. Considerando sus fortalezas competitivas, la entidad podría consolidarse como el principal motor de crecimiento nacional y generar las condiciones para desarrollar la visión de un Estado Progresista” (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017).

Lo cierto es que el Estado de México no es ajeno al contexto de la economía internacional, ya que se encuentra altamente inserto en los mercados nacionales e internacionales abarcando los tres sectores económicos. En consecuencia, los retos que se han expuesto en su Plan de Desarrollo, representan importantes desafíos para el desarrollo tanto del país como de la entidad.

Como lo señala el mismo Plan de Desarrollo Estatal la economía del Estado de México experimentó un crecimiento real promedio de 3.3% durante el periodo 2003-2010. Esto es que de cada peso de riqueza económica que se generó en el país desde el año 2003, 13.7 centavos se produjeron en esta entidad, demostrando que el estado está formando parte importante para la economía nacional.

### **2.2.3 Contexto jurídico**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local, que determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La CPELSM fue promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre de 1917, y ha sido objeto de numerosas modificaciones conforme a las reformas de la CPEUM, y a la evolución de las materias originalmente reguladas por ella y a las circunstancias y exigencias de la dinámica social. Como resultado de las sucesivas modificaciones, el texto constitucional, ha tenido cambios que se reflejan en el enunciado de títulos, secciones, artículos y fracciones derogados, artículos bis y con literal, lo que amerita su revisión integral para darle mayor orden, continuidad y sistematización.

La exposición de motivos de la CPELSM estipula que los artículos 177 y 183 atinentes a la composición de la hacienda pública del Estado y de los municipios

también se reubican y pasan a ser materia competencial de la Legislatura y del Ejecutivo. Los artículos 191 y 192 referentes a la Contaduría General de Glosa y a la exacta aplicación del presupuesto aprobado por la Legislatura pasan a dar contenido a las disposiciones que corresponden a la Legislatura y al Ejecutivo. Se puede decir que existe cierta disposición jurídica que exige la intervención estatal en los municipios. Esto se ve reflejado al momento cuando las leyes que regulan a los municipios, deben ser aprobadas solamente por las legislaturas estatales.

#### **2.2.4 Estructura orgánica**

La estructura orgánica del gobierno estatal se divide en tres ramas:

- “ a) Ejecutiva: recae en un Gobernador encargado de la administración pública estatal, la cual es manejada por medio de Secretarías dependientes del poder ejecutivo. Las atribuciones están establecidas en la Constitución local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- b) Legislativa: conformado por un Congreso estatal (siendo solo la cámara de diputados).
- c) Judicial: conformado por tribunales y juzgados compuestos por magistrados y jueces” (Cejudo, 2007: 69).

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) estructura a la administración estatal en cinco capítulos:

1. Disposiciones Generales
2. Dependencias del Poder Ejecutivo
3. Competencias de las Dependencias
4. Tribunales Administrativos
5. Auxiliares del Poder Ejecutivo.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública del Estado, el Titular del Ejecutivo se apoyará de las 17 secretarías. Estas se pueden dividir por sectores, los cuales son: el sector salud o educación, justicia, control interno y por último el sector financiero. El cuál para la

presente investigación se pondrá más énfasis en el desarrollo de la Secretaría de Finanzas Estatal.

### **2.2.5 Secretaría de Finanzas**

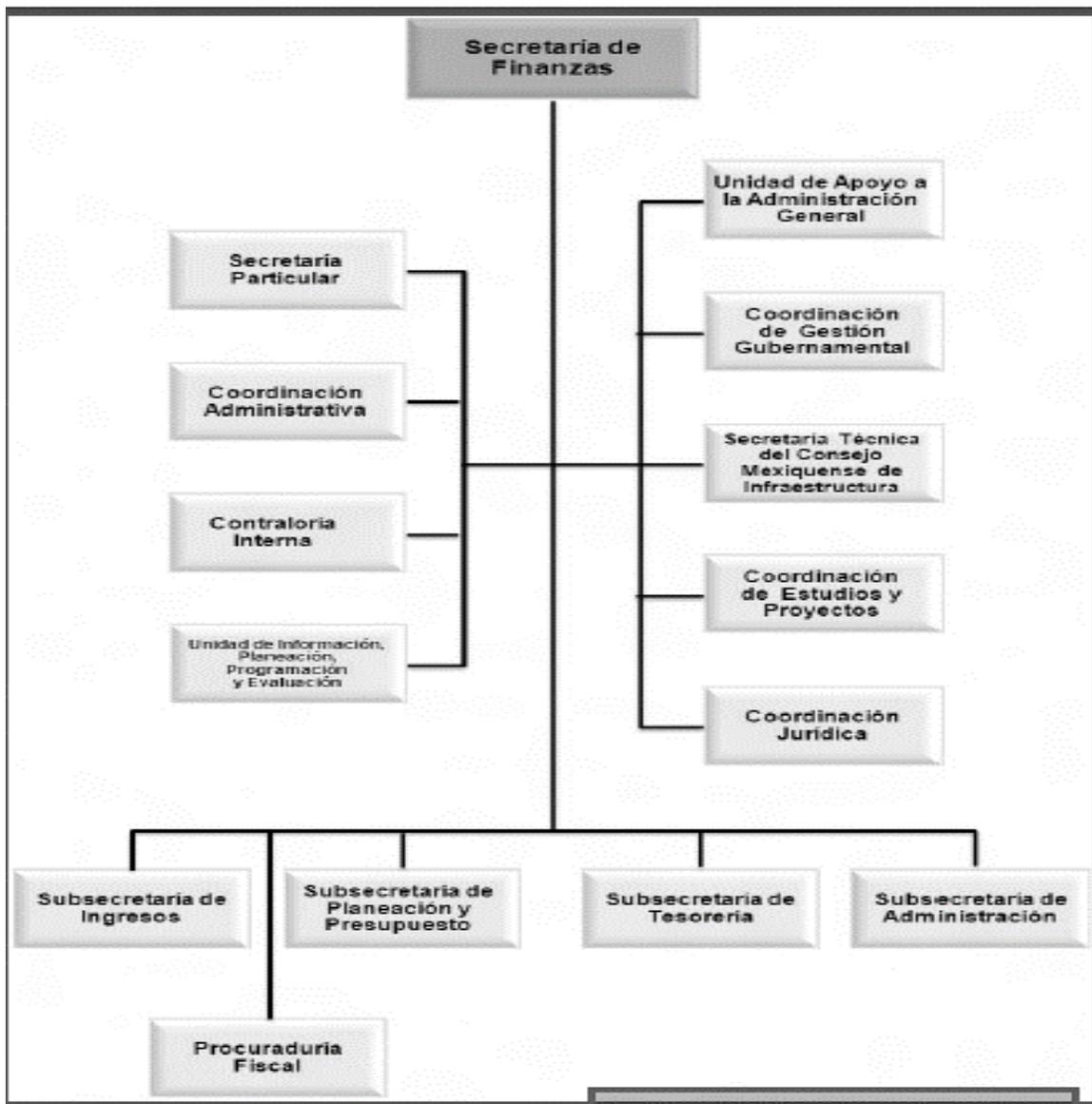
La Secretaría de Finanzas, de acuerdo al artículo 23 de la LOAPEM señala que es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo, de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y de prestar apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

Según el artículo 24 de la LOAPEM dentro de las funciones de la Secretaria de Finanzas se encuentran.

- Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública, presentando anualmente al ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior.
- Formular y presentar al Ejecutivo, los proyectos de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general del gasto público.
- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.
- Difundir permanentemente y publicar anualmente las disposiciones fiscales, estatales y municipales.
- Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental y de estadística general del Gobierno del Estado.
- Hacer la glosa preventiva de los ingresos, egresos del Gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría General de Glosa del Congreso del Estado.

- Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social.
- Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado.

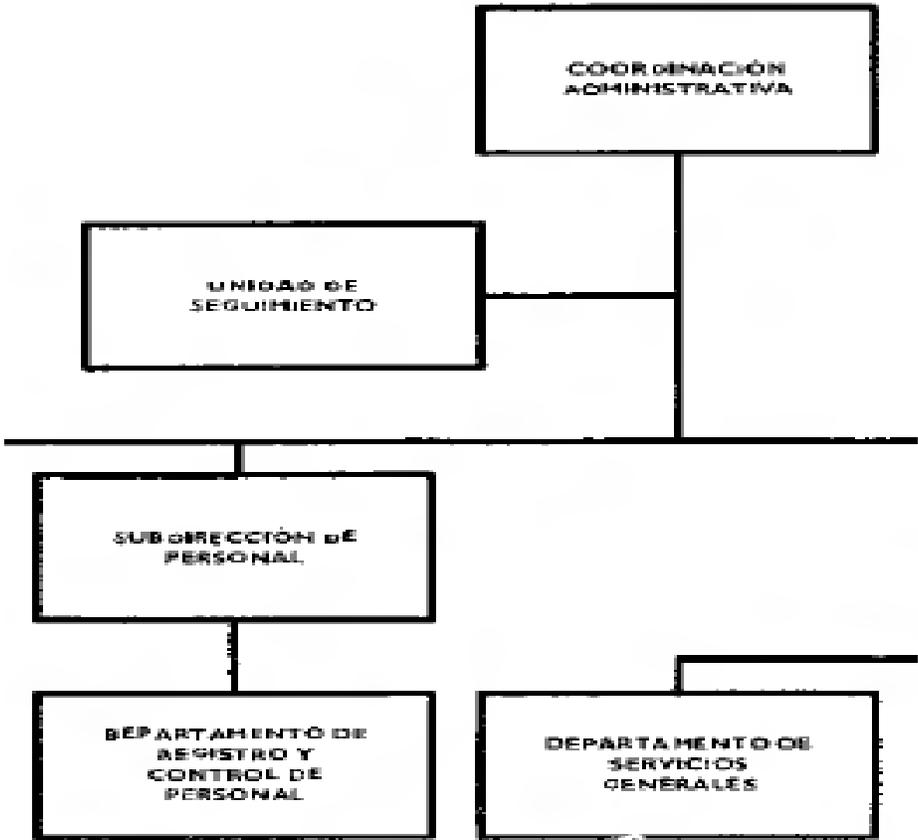
Tabla 2.5 Estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas del Estado de México



Fuente: Secretaría de Finanzas del Estado de México, Página oficial: [portal2.edomex.gob.mx/sfinanzas/inicio/index.htm?ssSourceNodeld=582&ss...](http://portal2.edomex.gob.mx/sfinanzas/inicio/index.htm?ssSourceNodeld=582&ss...) Consultada el día 13/10/12

Cabe señalar que entre las funciones de la Secretaría de Finanzas se encuentra la de seleccionar, contratar y capacitar al personal del gobierno esto lo hace a través de la Coordinación Administrativa ya que cuenta con la subdirección de personal y el departamento de registro y control de personal.

Tabla 2.6 Estructura orgánica de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Finanzas del Estado de México



Fuente: Secretaría de Finanzas del Estado de México, Manual de organización, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/sep193.PDF> consultada el día 04-04-14.

**2.3 El Municipio**

Para analizar al municipio se tiene que definir primero “qué es”, por lo cual se puede comenzar con “el origen etimológico de la palabra municipio, cuyo concepto fue utilizado por primera vez en la civilización romana; proviniendo del vocablo latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga y *civitas*, ciudad: es decir el trabajo de la

ciudad. También existen opiniones de que las raíces son *munia*, oficio, carga y *capere*, tomar, es decir, tomar los oficios o cargos” (Máximo, 2000: 335).

Una definición más precisa para fines de la presente investigación es que se considera como una “entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines” (Olmedo, 2000). Conjugado lo anterior con la definición dicha por Oropeza (2001) el Municipio es la Entidad pública que se convierte en un órgano de la administración pública indirecta del nivel estatal, por medio del principio administrativo de la descentralización.

En términos jurídicos el municipio está definido por la CPEUM (2012) en su artículo 115 donde señala que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, el cual será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (fracción I), además en su fracción II se estipula que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Con la reforma constitucional del año 1983, entre otros asuntos se destaca la aprobación y destino del presupuesto, determinando que los gobiernos municipales son libres en la decisión del destino de sus gastos derivados de sus ingresos propios. De igual forma “en la reforma constitucional de 1999 en materia municipal, se le da al municipio cierta autonomía legal para la aprobación de sus bandos, reglamentos, y aspectos administrativos que estén dentro de aspectos jurisdiccionales” (Cabrero, 2007: 55).

Ahora bien existe la estructura conocida como *Ayuntamiento*, la cual es la expresión física de la organización de la administración pública municipal. Para Cabrero (2007) la palabra Ayuntamiento proviene del verbo *ayuntar*, siendo un órgano colectivo de gobierno que conduce al municipio, por lo que requiere de una

legislatura local para la producción de reglamentos y tomas de decisiones administrativas.

## **2.4 La Hacienda Pública Municipal**

Para cumplir con sus objetivos, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la Hacienda Pública Municipal, considerada como el organismo administrativo encargada del cobro, recepción y administración de sus ingresos. De acuerdo con Olmedo (2000), la Hacienda Pública Municipal se puede definir como el conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer a sus gastos públicos.

En materia financiera, la fracción IV del artículo 115 constitucional nos dice que “los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

- a) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los estados.

Este artículo constitucional también señala que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Mientras que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

## **2.5 El Municipio de Atizapán de Zaragoza**

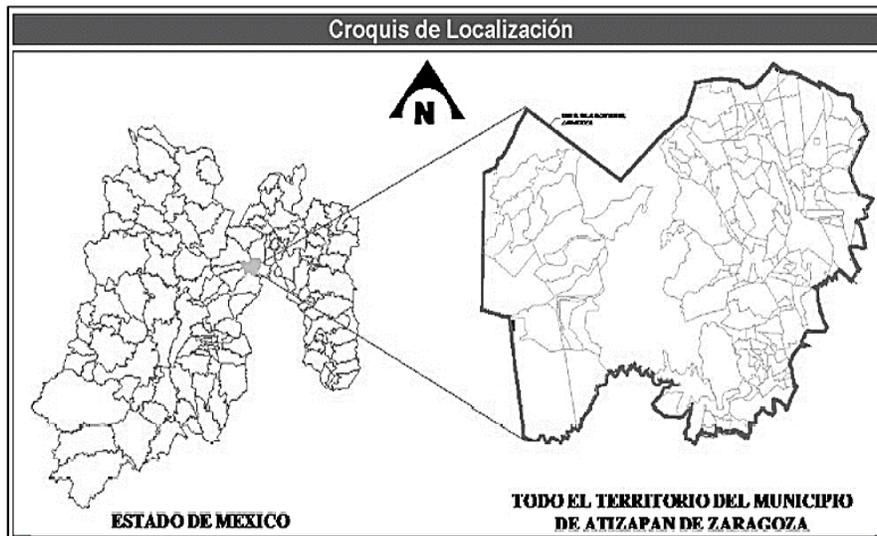
El fenómeno de la administración de la Hacienda Pública Municipal no puede ser analizado de una manera aislada, por este motivo a continuación se presentan las

principales variables socioeconómicas del municipio, objeto de estudio de la presente investigación.

### 2.5.1 Contexto demográfico

El municipio de Atizapán de Zaragoza se localiza al noreste de Toluca, la capital del estado, tiene una extensión territorial de 97.64 km<sup>2</sup> lo cual representa un 0.43% del territorio del Estado de México.

Tabla 2.7 Ubicación del municipio de Atizapán de Zaragoza



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Por otra parte la estructura de la pirámide poblacional de Atizapán de Zaragoza es lo que comúnmente se denomina *Regresiva*, lo que significa que la base pirámide es más pequeña que los escalones superiores, esto se debe a una baja tasa de natalidad y mortalidad, lo cual restringe a la población joven y se aumentan paulatinamente las personas adultas. Cabe destacar que el rango de los 20 a los 24 años es la de mayor cantidad de personas. A continuación se presentan las principales estadísticas arrojadas por el censo de población y vivienda 2010:

Tabla 2.8 Principales indicadores socioeconómicos del municipio de Atizapán de Zaragoza

<b>Economía</b>	<b>Municipal</b>	<b>Estatad</b>
<b>Actividades primarias</b>		
Superficie sembrada total (Hectáreas), 2009	40	885,469
<b>Actividades terciarias</b>		
Tianguis, 2009	111	1,237
Aeropuertos, 2009	1	2
Oficinas postales, 2009	26	1,391
<b>Finanzas públicas</b>		
Ingresos brutos de los municipios (Miles de pesos), 2010	1,558,804	40,641,194
Egresos brutos de los municipios (Miles de pesos), 2010	1,558,804	40,641,194
Medio ambiente		
Superficie continental (Kilómetros cuadrados), 2005	91.07	22,356.80
Superficie de pastizal (Kilómetros cuadrados), 2005	21.15	3,284.29
Superficie de otros tipos de vegetación (Kilómetros cuadrados), 2005	0	41.9
<b>Población</b>		
Población total, 2010	489,937	15,175,862
Educación		
Población de 5 y más años con primaria, 2010	125,105	4,457,432
Salud		
Población derechohabiente a servicios de salud, 2010	286,129	8,811,664

Fuente: Censo de población y vivienda INEGI 2010

### 2.5.2 Contexto económico

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal para el año 2000, el municipio de Atizapán de Zaragoza comprendía 5,053.87 hectáreas de área urbana, que representaba el 91.87% del área urbana actual. Para el año 2009 el incremento

acumulado del área urbana actual municipal ocupa una superficie de 5,500.91 hectáreas, que representan el 56.34% de la superficie total municipal.

Los usos predominantes que conforman el área urbana actual son:

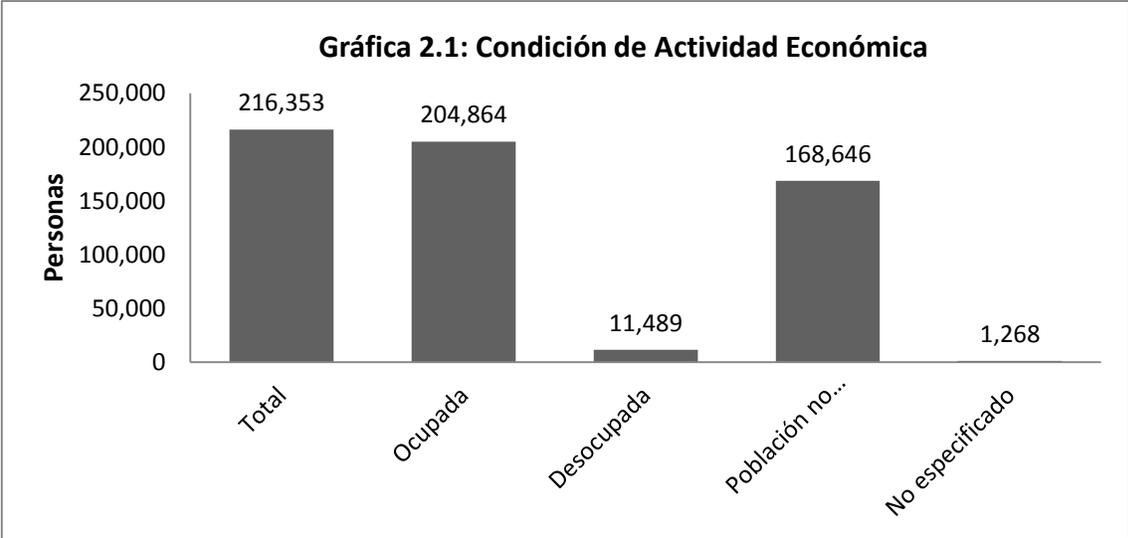
- **Centro urbano**: Es la zona de mayor actividad económica del municipio que corresponde a la Ciudad Adolfo López Mateos, sobre el Boulevard Adolfo López Mateos. El área que ocupa es de 97.32 hectáreas.
- **Habitacional**: Se localiza en un espacio de 5,050.90 hectáreas, ubicadas en 5 áreas urbanas.
- **Equipamiento**: Cuenta con una extensión de 206.40 hectáreas, que representan un 3.75% de la superficie urbana. Tiene gran diversidad de servicios, que van desde escuelas, centros de salud, administración y servicios, entre otros.
- **Industria**: Se proyecta con una extensión de 146.29 hectáreas, que representa el 2.66% de los usos urbanos. Predominan industrias pequeñas no contaminantes.

Tabla 2.9 Usos del suelo del municipio de Atizapán de Zaragoza 2008

Uso	Superficie Ha.	%
Pecuario	2,201.18	22.55
Forestal	1,797.70	18.41
Urbano	5,500.91	56.34
Aeropuerto	15.91	0.16
Agrícola	93.17	0.95
Cuerpos de agua	73.41	0.75
Áreas naturales y recreativas	81.87	0.84
Total	9,764.15	100.00

Fuente: Cuantificaciones de uso del suelo realizadas con base en fotointerpretación realizadas por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Atizapán de Zaragoza. 2008.

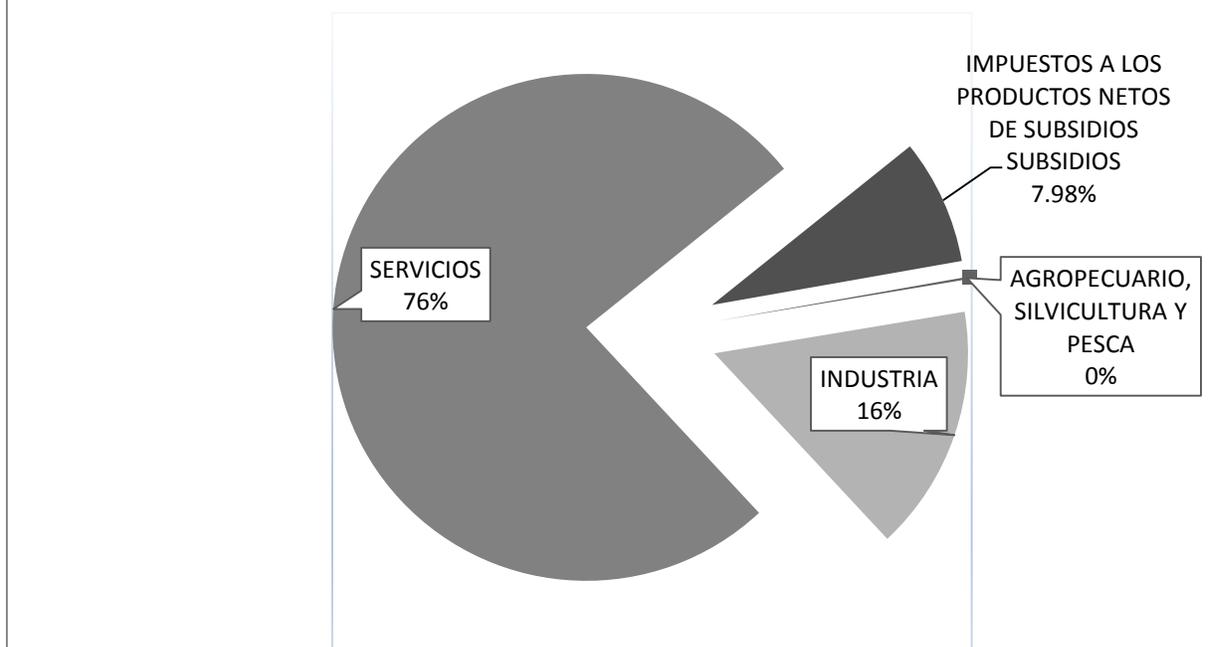
Por otra parte se presenta a continuación una serie de Gráficas que explican la manera cómo están distribuidas las actividades comerciales en el municipio de Atizapán de Zaragoza lo cual se hará con ayuda de la información de la población económicamente activa y del Producto Interno Bruto Municipal extraídas del Instituto de Geografía y Estadística del Estado de México (IGESEM).



Fuente: Elaboración propia con datos de IGESEM

Como se puede observar en la gráfica 2.1 se tiene un total de 204,864 personas ocupadas del total del grueso de la población económicamente activa, lo que representa una ocupación del 94.68%; la cual se presume que se encuentra en el sector servicios. En lo que respecta a la gráfica 2.2 correspondiente a PIB se percibe que el municipio que estamos analizando se encuentra una concentración del sector servicios con un 76.17% del total de la actividad económica municipal lo cual es coherente respecto a la rama de ocupación de la población económicamente activa.

**Gráfica 2.2: Constitución del PIB en el municipio de Atizapán de Zaragoza del año 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos de IGESSEM

### 2.5.3 Contexto Jurídico

El ordenamiento jurídico de mayor peso en el municipio es el *bando municipal* ya que es de interés público, de carácter obligatorio y observancia general, tiene por objeto establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y funcionamiento de la administración pública municipal, con el fin de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación, la equidad, de acuerdo con lo estipulado en la CPEUM, Tratados Internacionales, Leyes Federales y Leyes Estatales.

Para el caso del municipio de Atizapán de Zaragoza el bando municipal cuenta con once títulos referentes a lo siguiente:

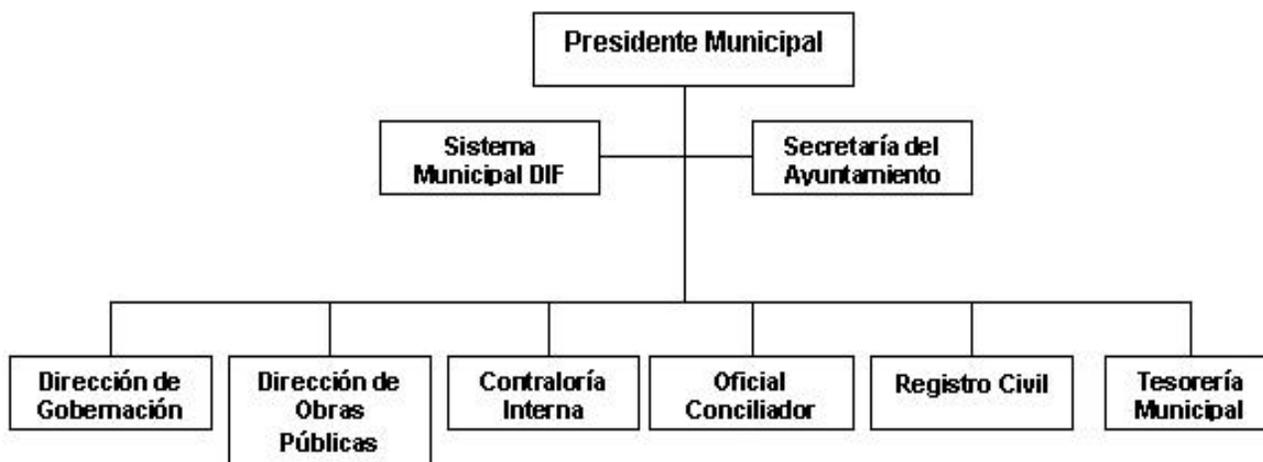
- Del municipio, su nombre y escudo
- Del territorio municipal

- De la población del municipio
- Del gobierno municipal
- De las funciones y servicios públicos
- Del desarrollo económico, bienestar social y salud
- De la protección y mejoramiento del medio ambiente y prohibiciones
- De la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares
- De las controversias del régimen de propiedad en condominio
- De los días no hábiles
- De las infracciones, sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos

### 2.5.4 Estructura orgánica

El Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza de acuerdo con el reglamento orgánico municipal cuenta con un presidente municipal, tres síndicos y dieciséis regidores, asimismo como parte de la administración pública se cuenta con 18 direcciones generales cada una con su coordinador jurídico, coordinador administrativo y enlace de planeación.

Tabla 2.10 Organigrama del Ayuntamiento del municipio de Atizapán de Zaragoza



Fuente: INAFED, Página oficial,  
<http://elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM15mexico/municipios/15013a.html> consultada  
 el día 04-04-14

### 2.5.4.1 Tesorería Municipal

De acuerdo al Bando municipal de Atizapán de Zaragoza del año 2009 la *Tesorería Municipal* es la encargada de administrar las finanzas y la Hacienda Pública Municipal, de recaudar los ingresos municipales. Asimismo, es responsable de efectuar las erogaciones con cargo al presupuesto aprobado por el H. Ayuntamiento del municipio.

Dentro de sus funciones encontramos que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (LOAPM) en su capítulo segundo denominado (de la Tesorería Municipal) señala que como dependencia en cuestión es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Del mismo modo, en su artículo 95 señala como atribuciones del Tesorero Municipal, las siguientes:

Tabla 2.11 Atribuciones del Tesorero Municipal

#### GENERALES

- Administrar la Hacienda Pública Municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios
- Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

<p><b>INGRESOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;</li> <li>• Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;</li> <li>• Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;</li> </ul>	<p><b>EGRESOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;</li> <li>• Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;</li> <li>• Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;</li> </ul>
<p><b>DEUDA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;</li> <li>• Formular y presentar al segundo Síndico y al Presidente Municipal, informes mensuales y la integración anual de la cuenta pública del H. Ayuntamiento, que debe rendir éste al órgano superior de fiscalización del Poder Legislativo del Estado.</li> </ul>	<p><b>PATRIMONIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;</li> <li>• Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y reduzca la Contaduría General de Glosa;</li> <li>• Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;</li> <li>• Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;</li> <li>• Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánico Municipal.

Cabe observar con base a lo anterior que la Tesorería Municipal es una de las áreas que requiere mayor atención no sólo por el Cabildo, sino por la ciudadanía en su conjunto. Si bien es cierto que ésta área es indispensable para que el Ayuntamiento funcione por ser la proveedora de los recursos económicos, de igual forma es el área donde más cuidado debe de haber, pues se puede presentar el caso de desvío y saqueo de recursos públicos. Es por esa razón que debe existir

un control estricto del manejo de los recursos, por parte del Ayuntamiento como del régimen estatal.

#### **2.5.4.2 Coordinadores Administrativos y/o enlaces de planeación**

Como parte de la estructura de cada dependencia de la Administración Pública Municipal, para el caso del municipio de Atizapán de Zaragoza se incluyen las siguientes estructuras desde nivel auxiliar hasta el nivel del titular, y son: el Enlace Administrativo y la Coordinación Jurídica.

Estas Unidades serán el vínculo de cada dependencia con la Dirección General de Administración y con la Dirección General Jurídica y Consultiva, respectivamente, vinculadas técnicamente a sus titulares y administrativamente de las dependencias de su adscripción, cumpliendo ambas estructuras con funciones de gestión y seguimiento de los asuntos de su competencia dentro de cada dependencia de la Administración Pública Municipal. De acuerdo al Reglamento Orgánico Municipal (ROM) a los enlaces administrativos les corresponden las siguientes funciones en materia de Hacienda Pública:

- *Promover la capacitación del personal ante la Dirección General de Administración.*
- Elaborar los manuales de organización y procedimientos; en los cuales quedarán definidas las funciones de cada una de las unidades administrativas que integran el área.
- Llevar el registro y control de los bienes, así como gestionar su mantenimiento.
- Elaborar y controlar el presupuesto asignado a su área
- Llevar el control y registro del consumo de gasolina de las unidades vehiculares que sus dependencias tengan asignadas.
- Manejar el fondo fijo para las compras urgentes y requisiciones de cuantía menor, cumpliendo con los lineamientos establecidos por la Tesorería Municipal.

Derivado de lo expuesto anteriormente se puede asegurar que el manejo de los recursos públicos es tema de análisis muy amplio, asimismo es de suma importancia su revisión para el estudio del gobierno y los asuntos públicos. Ya que los recursos que manejan los distintos órganos gubernamentales en los tres órdenes de gobierno son públicos y por tanto se requiere de servidores públicos profesionales y altamente certificados y capacitados. Existen intentos por buscar la eficiencia, eficiencia y de mejores prácticas administrativas sin embargo estos esfuerzos no se ven reflejados en beneficios para la sociedad, con mejores bienes o servicios públicos. El contexto municipal es un nivel muy concreto de análisis, a pesar de ello implica una serie de variables como lo son las relaciones intergubernamentales, donde intervienen diversos actores, tanto externos como en la estructura orgánica municipal, mejor conocidos como internos.

Es por eso que la administración de la Hacienda Pública Municipal requiere del conocimiento de una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, como lo son leyes federales, estatales, municipales, así como reglamentos, manuales de operación y lineamientos específicos para el manejo de los distintos programas de gobierno. Esta complejidad organizacional requiere que los servidores públicos tengan un amplio conocimiento de lo que implica el manejo de recursos públicos, sin embargo en ninguno de estos marcos jurídicos se señala que debe existir cierto nivel de profesionalización o de conocimientos específicos para los puestos que manejan estos recursos.

Lo anterior se refiere al manejo de la responsabilidad contemplando la prudencia y voluntad de no equivocarse en sus tareas administrativas, considerando la decisión antes de tomarla. Ya que a diferencia de los políticos, los servidores públicos deben tener las características de ser “parciales, carentes de estudio y de experiencias, no están al tanto de la información, no se enfocan y quieren ocuparse de asuntos muy variados” (Nieto, 1976: 818). Una vez puesto en contexto la situación de la importancia de la Hacienda Pública Municipal y del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, en el siguiente capítulo se analizará al Instituto Hacendario

del Estado de México (IHAEM), sus principales lineamientos de operación, para poder determinar si es que el papel de este organismo público tiene injerencia en la capacitación y certificación de los servidores públicos municipales del Estado de México, asimismo se expondrá la situación actual en el caso de estudio de la presente investigación.

### **Capítulo III: El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y su impacto en la Profesionalización del servidor público hacendario**

Como se pudo observar en el capítulo anterior la Secretaria de Finanzas del Estado de México dentro de sus funciones se encuentra seleccionar, contratar y capacitar al personal del gobierno. Para ello se auxilia de un organismo descentralizado que es el Instituto Hacendario del Estado de México. En el presente capítulo se presentan los antecedentes que dieron origen a este instituto, así como su marco jurídico que conforma la estructura formal del IHAEM, sus objetivos y principales atribuciones. Además de su estructura orgánica, los recursos públicos que manejan, los principales programas y proyectos que tiene en materia de capacitación y certificación a servidores públicos.

Derivado del Sistema de Coordinación Fiscal estatal que es un instrumento de orden jurídico, institucional, administrativo y académico que mediante acuerdos procuran el fortalecimiento hacendario del Estado y municipios, se encuentra que el IHAEM es una de las organizaciones más importante, ya que tiene por objeto operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado de México con todo y sus Municipios, sin olvidar el respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal.

Sin embargo una de sus principales debilidades se encuentra en su propio reglamento, el cual limita su actuar señalando qué actividades debe realizar el Instituto, serán única y exclusivamente de carácter técnico, administrativo y académico, y sólo podrá actuar el Instituto a petición expresa de los gobiernos municipales, respetando invariablemente las instrucciones que de éstos reciba, quienes en todo caso podrán solicitar que se guarde la información bajo los principios de sigilo y confidencialidad.

Por último se presentan los resultados derivados de la aplicación de una encuesta al personal municipal que tienen alguna injerencia en materia de

administración de la Hacienda Pública, haciendo hincapié en los coordinadores administrativos o enlaces de planeación.

### **3.1 El Instituto Hacendario del Estado de México como organismo de Profesionalización en materia hacendaria**

El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) es un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal.

La misión de este organismo es fortalecer la Hacienda Pública mediante la actualización jurídica, desarrollo institucional y la profesionalización del servidor público. Por otro lado el IHAEM tiene como objetivo implementar programas y proyectos de asistencia técnica y capacitación en materia hacendaria, así como desarrollar estudios y análisis orientados a la modernización del sistema hacendario y promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios.

Para poder entender los programas que opera el IHAEM en materia de profesionalización de los servidores públicos municipales a continuación presento los conceptos que entiende el IHAEM por certificación, capacitación y profesionalización<sup>21</sup>.

Para el IHAEM se entiende por certificación al “procedimiento a través del cual se reconocen oficialmente los conocimientos, las habilidades y las actitudes que se requieren para ejercer las funciones requeridas para desempeñar su función.” (IHAEM, 2013)

---

<sup>21</sup> Conceptos obtenidos del Manual General de Organización del IHAEM, publicado en la gaceta del gobierno del Estado de México el 1 de marzo de 2005.

Por otra parte otro elemento de suma importancia para los trabajos del IHAEM es el de la capacitación, que para el instituto consiste en “impulsar y promover mecanismos para el intercambio de información hacendaria con instituciones de formación profesional nacionales e internacionales” (IHAEM, 2003).

Por último el IHAEM entiende a la profesionalización como una acción de “formar capital intelectual especializado para el desarrollo integral de las haciendas públicas estatales y municipales, a través de la capacitación presencial, virtual, educación continua, profesionalización, certificación de competencias laborales y educación superior” (IHAEM, 2003).

### **3.1.1 Antecedentes del IHAEM**

El 31 de diciembre de 1986, se crea la *Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal (CCCAF)*<sup>22</sup>, la cual tenía encomendadas las siguientes funciones:

- “ a) Sugerir medidas encaminadas a mejorar la colaboración administrativa en materia tributaria entre el Estado y los Municipios o entre éstos.
- b) Actuar como consultor técnico de las Haciendas Públicas Municipales.
- c) Promover el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas Municipales.
- d) Capacitar Técnicos y Funcionarios Fiscales.”<sup>23</sup>

Los programas que eran ejecutados por la CCCAF estaban orientados a coadyuvar a la profesionalización, capacitación y desarrollo de los servidores públicos fiscales municipales; y, además proporcionar la asesoría y asistencia técnica necesarias en materia hacendaria para poder contribuir a fortalecer las Haciendas Públicas municipales.

---

<sup>22</sup> De conformidad con el decreto No. 160 del Ejecutivo del Estado, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

<sup>23</sup> Ídem.

Para el 23 de julio de 1999 se crea el Instituto de Capacitación Hacendaria como un organismo público descentralizado quedando sectorizado a la Secretaría de Finanzas y Planeación, para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Código Financiero del Estado de México y Municipios<sup>24</sup>. Posteriormente el 29 de diciembre del 2000<sup>25</sup>, se creó el IHAEM (ya con una modificación al nombre) como un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciendo al Instituto como instancia única en el rubro hacendario.

### **3.1.2 Estructura orgánica del IHAEM**

Para comprender el funcionamiento del IHAEM es necesario emplear “el análisis organizativo que tiene como objetivo ayudarnos a comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas” (Ramió, 1999: 3).

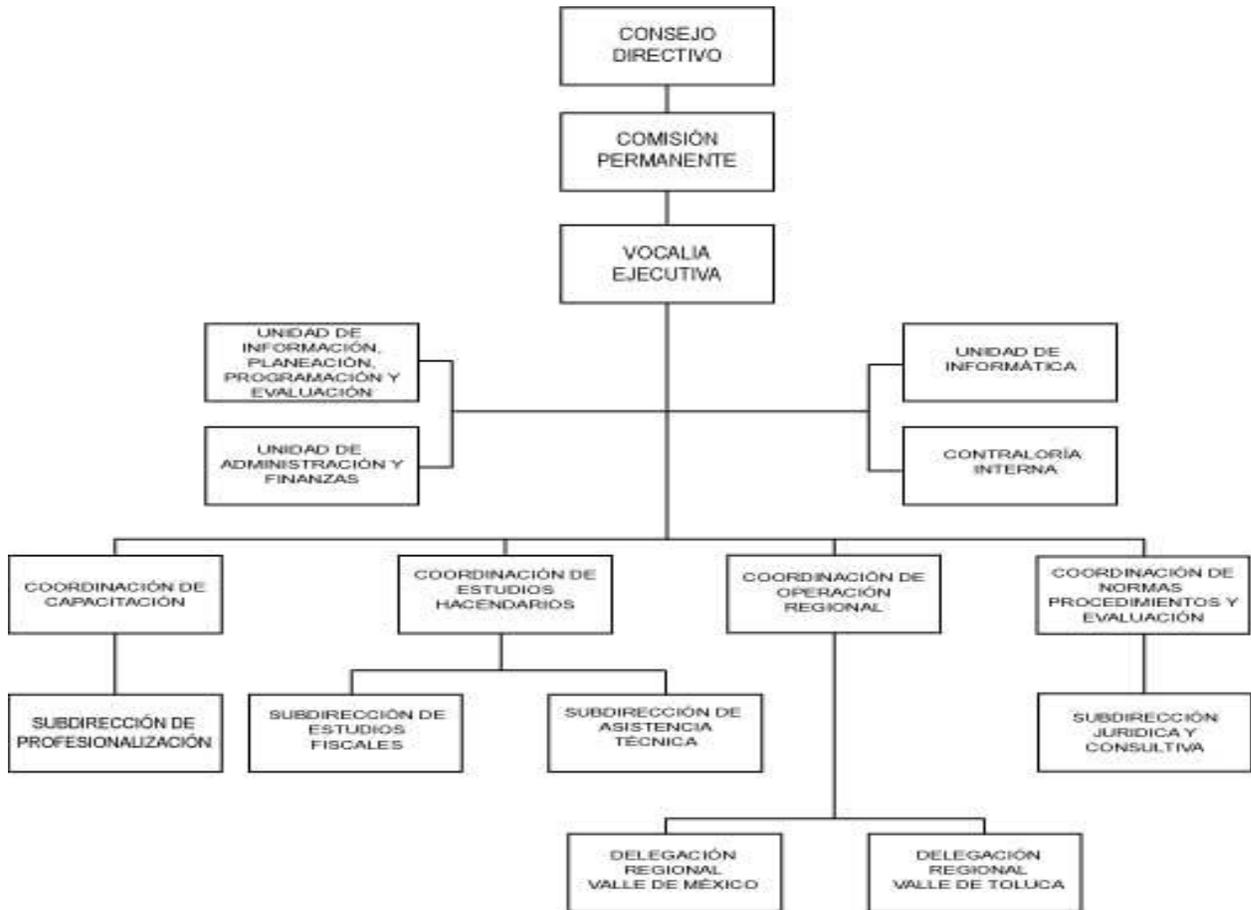
Para desarrollar sus funciones de trabajo como impulsar y promover mecanismos para el intercambio de información hacendaria con instituciones de formación profesional nacionales e internacionales, el IHAEM ejercerá el presupuesto que anualmente es aprobado mediante la estructura del Instituto, la cual está conformada como lo muestra su organigrama.

---

<sup>24</sup> Específicamente en lo que corresponde al Título Séptimo denominado "*De la Coordinación Hacendaria*".

<sup>25</sup> Mediante el Decreto número 13 de la H. LIV Legislatura del Estado de México y de acuerdo al Código Financiero del Estado de México en el artículo 245 del Capítulo Cuarto.

Tabla 3.1 Organigrama del IHAEM



Fuente: IHAEM, Manual de Organización en la página electrónica <http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/acercaihaem/index.htm> consultada el día 04-04-14

### 3.1.2.1 Consejo Directivo

Es el órgano máximo del Instituto y estará integrado por: Presidente, Secretario, Comisionario y Vocales.

Sus atribuciones entre otras, son las de proponer medidas que permitan el mejoramiento de colaboración en materia hacendaria entre el Estado y los municipios. Además de presentar programas y actividades para el fortalecimiento de las capacitaciones a servidores públicos hacendarios.

### 3.1.2.2 Vocal Ejecutivo

Dentro de los vocales del Consejo Directivo se encuentra el Vocal Ejecutivo quien es el titular de este puesto deberá cumplir con los siguientes requisitos entre otros de acuerdo al artículo 252 del Código Financiero:

- 1.- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos.
- 2.- Contar con título profesional y estudios de posgrado relacionado en materia jurídica, económica, contable o administrativa.
- 3.- Tener una experiencia mínima profesional de cinco años.
- 4.- No tener antecedentes penales, ni tener un favoritismo partidista.

Estos requisitos denotan la Profesionalización requerida como parte del perfil de este puesto. Tiene como uno de sus objetivos la realización del Proceso Administrativo Público (PAP)<sup>26</sup> de los programas de *asesoría, capacitación y estudios hacendarios* instrumentados por el IHAEM, así como vigilar que se cumplan los objetivos y funciones implementados para la modernización del Sistema Hacendario del Gobierno del Estado y de los municipios de la entidad.

Dentro de las funciones<sup>27</sup> del Vocal Ejecutivo se encuentra el organizar y desarrollar programas y actividades de capacitación y asistencia técnica para servidores públicos hacendarios, al celebrar un acuerdo con las Instituciones educativas que las llevarán a cabo. Así como el asesoramiento a las Tesorerías municipales cuando estas lo soliciten.

Además utiliza la *difusión técnica* adecuada para el correcto servicio de las haciendas públicas municipales. Así como el celebrar convenios en materia de capacitación, con instituciones educativas y con los sectores público, privado y social. Además el IHAEM contará con Coordinaciones de Normas, Procedimientos

---

<sup>26</sup> Consiste en acciones de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

<sup>27</sup> De la fracción **XXI** a la **XXIV** del artículo 254 del Código Financiero del Estado de México.

y Evaluación; *Capacitación*; Estudios Hacendarios; y de Operación Regional; para llevar a cabo el conocimiento, seguimiento y resolución de asuntos que se desprendan del funcionamiento del Sistema de Coordinación Hacendaria.<sup>28</sup>

### **3.1.2.3 Coordinación de Capacitación**

Esta Coordinación proveniente de la Vocalía Ejecutiva, tiene como objetivo el coadyuvar, con autoridades estatales y/o municipales, en la profesionalización del desempeño competente del servidor público, para adoptar el modelo *de gestión de recursos humanos por competencias* (también conocido como la *Certificación*). La cual es realizada por la Comisión Certificadora de Competencia Laboral de los servidores públicos del Estado de México (COCERTEM) coordinada por el IHAEM.

Una de sus funciones es determinar las necesidades de formación profesional de los servidores públicos hacendarios, en coordinación con las haciendas públicas estatales y municipales. Por medio de una elaboración de planes y programas que contribuyan en la formación profesional, para y en el trabajo, a efecto de atender los requerimientos de las Haciendas Públicas. Esta función hace que la Coordinación de Capacitación se convierta en el primer filtro en la detección de necesidades para la capacitación al integrar el padrón de los participantes en los cursos de capacitación.

Para eso requiere proporcionar una asesoría técnica a las Haciendas Públicas estatales y municipales en la formación profesional de los servidores públicos hacendarios, por medio de la promoción de evaluaciones y certificaciones de éstos. Además de integrar a los cuadros profesionales especializados en una bolsa de trabajo que permita su promoción. En la operación de los planes y programas de capacitación, es necesario llevar a cabo una coordinación con instituciones de formación profesional, promoviendo y estableciendo mecanismos

---

<sup>28</sup> De acuerdo con el artículo 254 Bis del Código Financiero del Estado de México.

de información, colaboración e intercambio en materia académica con instituciones de formación profesional nacionales e internacionales y con los tres ámbitos de gobierno.

Dentro de las instituciones académicas que en coordinación con el IHAEM que frecuentemente operan los programas se encuentran:

- Universidad del Valle de México (encargada casi siempre de los diplomados)
- Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)
- El Colegio de Estudios Hacendarios del Estado de México (encargado de estudios de posgrado)
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)
- El Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de México
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM-campus Estado de México)
- Universidad Anáhuac

Esta Coordinación de Capacitación puede celebrar por medio de la colaboración académica, con instituciones educativas reconocidas, para que se lleve a cabo la impartición de cursos y diplomados en materia hacendaria, la cuestión es si realmente se realiza esa colaboración o solo se queda en puras intenciones. Para que supuestamente de este modo los programas de capacitación sean dirigidos a elevar la productividad y calidad en el desempeño de los servidores públicos hacendarios.

#### **3.1.2.4 Subdirección de Profesionalización**

Esta Subdirección surge de la anterior Coordinación de Capacitación y tiene como objetivo el atender los requerimientos de capacitación, mediante el diseño de planes y programas que permitan satisfacer las necesidades de formación para el trabajo; así como ofrecer a los servidores públicos de las Haciendas Públicas y a personas

interesadas alternativas de calidad para su formación profesional y especialización en materia hacendaria.

Una de todas sus funciones es la elaboración de planes y programas para la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales. Además de diseñar, organizar y promover cursos y talleres hacendarios, con la ayuda conjunta de instituciones involucradas, planes y programas de estudio en materia hacendaria dirigidas a servidores públicos estatales y municipales y para las personas interesadas.

Por lo que debe garantizar que los eventos de capacitación y formación profesional cuenten con temarios, materiales didácticos y apoyo de equipo necesarios para su desarrollo. Contando con sus reportes respectivos así como mecanismo de evaluación con la utilización de un sistema de indicadores de gestión y de proyectos, que permita evaluar la operación y el impacto de los programas ejercidos. Para tener un conocimiento completo de los cursos de capacitación; la Subdirección de Profesionalización deberá integrar catálogos de instituciones de capacitación, formación profesional y de docentes participantes, de acuerdo con eventos programados. Así de contar con una promoción de certificación de la competencia laboral entre los servidores públicos y al mismo tiempo deberá formar y establecer un cuerpo de evaluadores y verificadores de competencias laborales, para contar con una coordinación eficiente.

### **3.1.2.5 Unidad de Informática**

Esta unidad es un departamento auxiliar a la Vocalía Ejecutiva y dentro de sus objetivos se encuentra el proporcionar servicios de informática a las unidades administrativas del IHAEM, así como incorporar el software necesario a los equipos con que se cuenta para apoyar a las áreas del Instituto en el desarrollo de cursos de capacitación, teleconferencias, conferencias, seminarios y otros eventos en los que se utilice información oral, escrita o visual a través de equipos de cómputo.

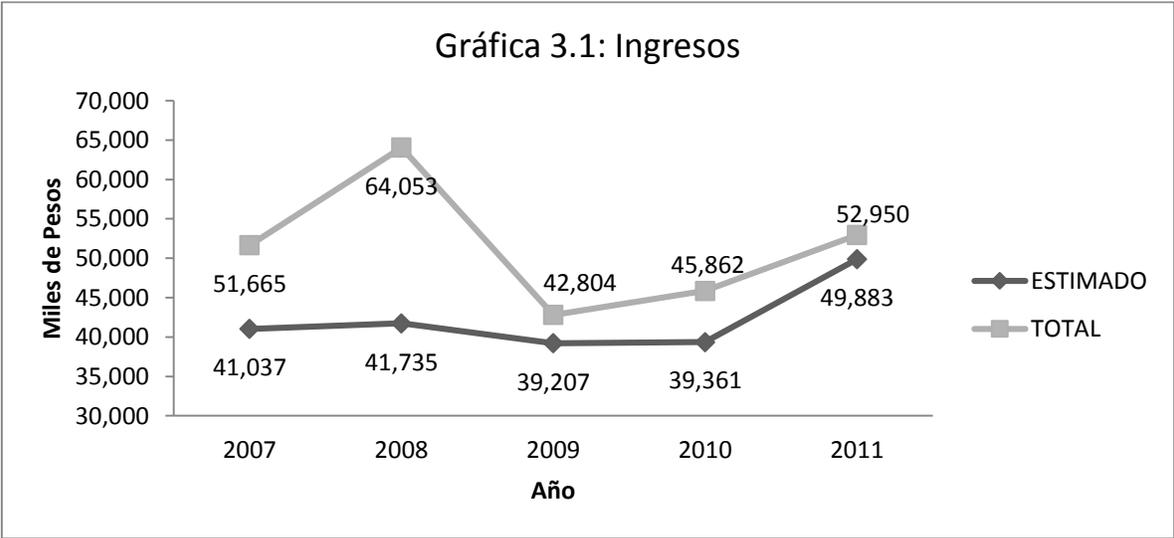
Dentro de sus funciones se encuentran, entre otras el proporcionar asesoría y apoyo técnico informático para el óptimo aprovechamiento del hardware y software básicos que se utilizan en el IHAEM. También apoyar técnicamente en las transmisiones que se llevan a cabo tanto en la tele aula del Instituto, como en las del exterior del Instituto.

**3.1.3 El Presupuesto del IHAEM**

De acuerdo con la información obtenida de las Cuentas Públicas anuales del año 2007 al 2011 del IHAEM se hizo un análisis del comportamiento que han tenido sus ingresos, egresos, deuda pública y las diferentes acciones operadas por el Instituto, dicho análisis es presentado a continuación a través de una serie de gráficas con su debida explicación.

**3.1.3.1 Ingresos**

En lo que respecta a los ingresos se hizo una gráfica donde se indica la diferencia entre los ingresos estimados y los ingresos designados para cada ejercicio fiscal analizado.

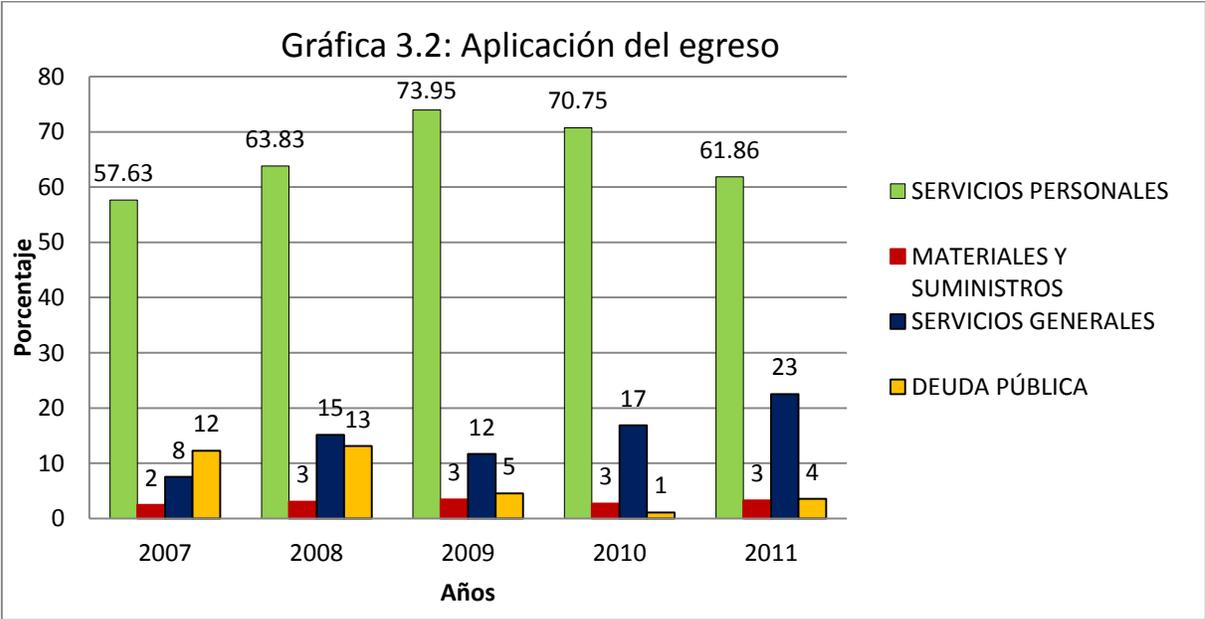


Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

En el año del 2008 se observa claramente un aumento en los ingresos, esto se debe a que llegaron recursos federales transferidos para la terminación de la construcción de oficinas. Asimismo se observa que la estimación de los ingresos oscila entre los 40 millones de pesos entre los periodos del 2007 al 2010, ya para el 2011 se aumentó la estimación, con lo cual se acercaron más al nivel de ingresos totales recaudados, el motivo del aumento en la estimación de los ingresos no se especifica en su Cuenta Pública. Es importante analizar el dato de los ingresos ya que en el futuro son los recursos recaudados con los que el IHAEM puede llevar acabo sus actividades, es decir, básicamente sus funciones de capacitación y certificación, entre otras.

**3.1.3.2 Egresos**

Para el análisis de los egresos se presenta en la gráfica 3.2 la distribución por objeto del gasto de los capítulos 1000, 2000, 3000 y 9000 que corresponden a Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales y Deuda Pública correspondientemente. Esto debido a que son los capítulos donde se destina la mayor parte del gasto y puede ser denominado como Gasto Corriente.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

El rubro de servicios personales independientemente del año ha rebasado el 55% del total del gasto ejercido en cada uno de los ejercicios fiscales, así mismo observamos que el año 2009 encuentra su punto máximo con casi 74% del gasto, se desconoce la razón de ser de ese incremento ya que no se especifica en la Cuenta Pública; sin embargo se nota una tendencia a la baja hacia el año 2011.

En cuanto al rubro de Materiales y Suministros no se encuentra alguna variación representativa en el período del 2007-2011. Por su parte los servicios generales donde se contemplan las erogaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública. Ha tenido un incremento respecto al gasto total excepto en el año 2009.

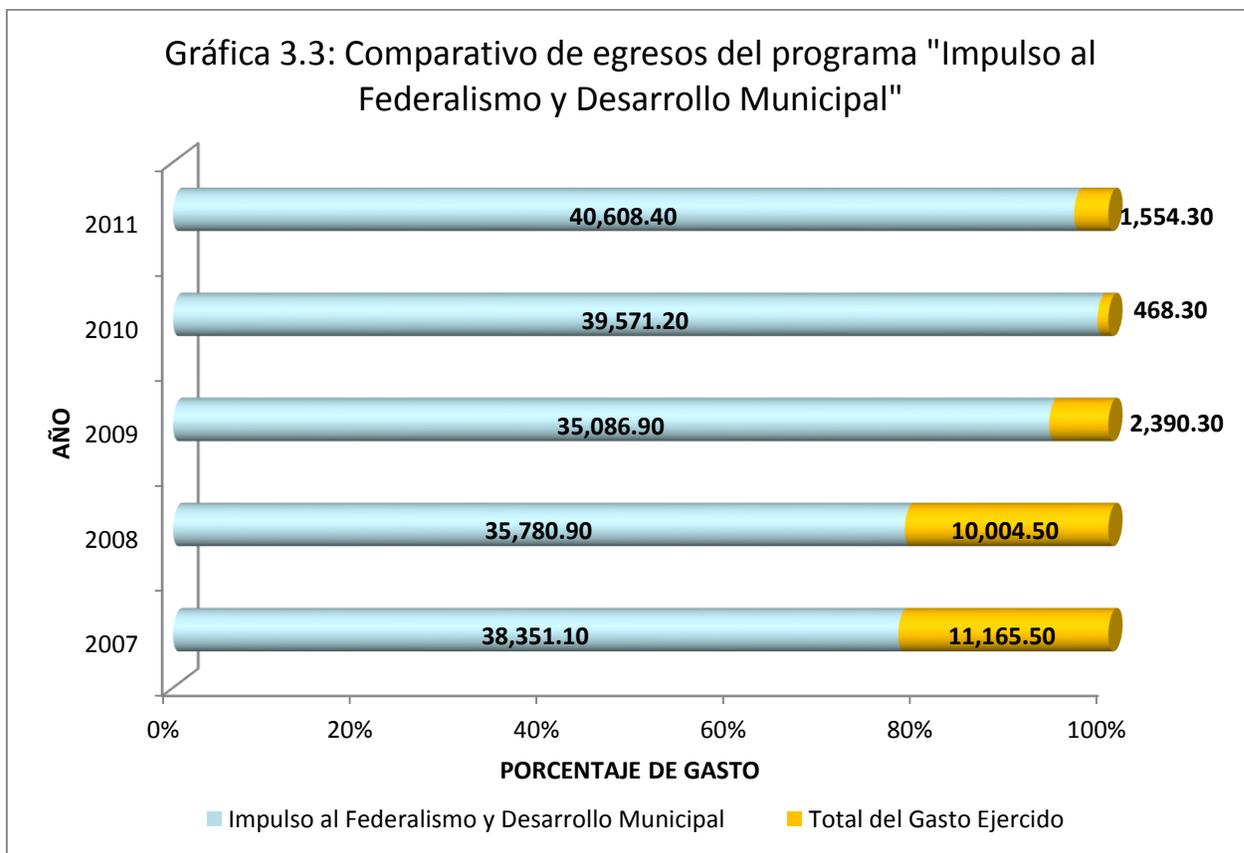
En lo que respecta a la Deuda Pública se tiene que durante los años 2007 y 2008 ocupa un lugar significativo debido a que rebasa el 10% del total del gasto, caso contrario de los años subsecuentes donde la deuda pública no sobrepasa el 5% de las erogaciones ejercidas por concepto de pago para pasivos derivados de erogaciones devengadas y pendientes de liquidar al cierre del ejercicio fiscal anterior. En estos años también se realizó un egreso para la investigación sectorial y la construcción del edificio del IHAEM. En el caso de la Deuda Pública no se especifica de manera más puntual su causa en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente en el periodo analizado. Probablemente la disminución de las erogaciones por concepto de pago de deuda decreció a partir del año 2009 debido a que se vio reflejado la amortización realizada en años anteriores.

#### **3.1.4 Programas del IHAEM**

Asimismo se hace una revisión en el gasto por programa del IHAEM, ya que mediante la operación de los programas el Instituto realiza asistencia técnica a la

administración pública municipal, a través de asesorías principalmente como parte de la intención de fortalecer su Hacienda Pública; además de coordinar las reuniones regionales, capacitar y profesionalizar a los servidores públicos mediante certificaciones, cursos, diplomados y realiza estudios en materia hacendaria. Todo esto con el objetivo de desarrollar con capacidad y competencia al servidor público hacendario, en caso de cumplir cabalmente con dichos objetivos se logrará que los servidores públicos hacendarios de los municipios del Estado de México cubran con un perfil y lleven a cabo sus labores de manera eficaz y eficiente ya que contarán con los conocimientos requeridos.

A través del programa “*Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal*” se contribuye a la operación, desarrollo y actualización del Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con los municipios, al respetar la soberanía estatal y a la autonomía de cada municipio en la mayor parte de sus acciones. Motivo por el cual es importante observar cuántos recursos han sido destinados para este fin. En la gráfica 3.3 se muestra en valores absolutos las cantidades del gasto destinado al programa antes mencionado, asimismo se muestra lo que representa del total de gasto ejercido y cuánto es destinado a otros programas como lo es el pago de adeudos fiscales de años anteriores (conocidos también como ADEFAS) y el programa de Desarrollo Urbano que operó hasta 2009.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

Sin duda con esta gráfica 3.3 se puede observar la importancia del programa de “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” debido a que es el que contempla la mayor parte de las acciones que se llevan a cabo por parte del Instituto, además se denota que cada año ha recibido más recursos y tienen mayor presencia en el total del gasto oscilando desde un casi 80% a un 98% del total de los egresos del IHAEM. Cabe destacar que a partir de 2010 este programa funge como el único operativo ya que las “Previsiones para el Pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)” es un programa cuya finalidad es el pago de Deuda Pública<sup>29</sup>, la cual como se menciona anteriormente tuvo una disminución en su pago señalado en su Cuenta Pública de ese año. Sin embargo uno se puede cuestionar si en verdad este programa ha tenido un impacto positivo en los municipios, si en verdad han tenido un desarrollo o tan solo siguen en el mismo estado, o en el peor de los

<sup>29</sup> Nuevamente en la Cuenta Pública no se indica con más detalle las causas por las cuales se generan las ADEFAS.

casos la situación de los municipios no tuvo un mejoramiento principalmente en la Hacienda Pública .

Dentro del programa de “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” que opera el organismo encontramos 16 acciones agrupadas en 4 proyectos. En la misma cuenta pública se estipulan los avances en las metas para estas acciones y proyectos. A continuación se presentan las principales acciones orientadas a la capacitación de los servidores públicos hacendarios.

#### **3.1.4.1 Proyecto de Coordinación de Operación Regional**

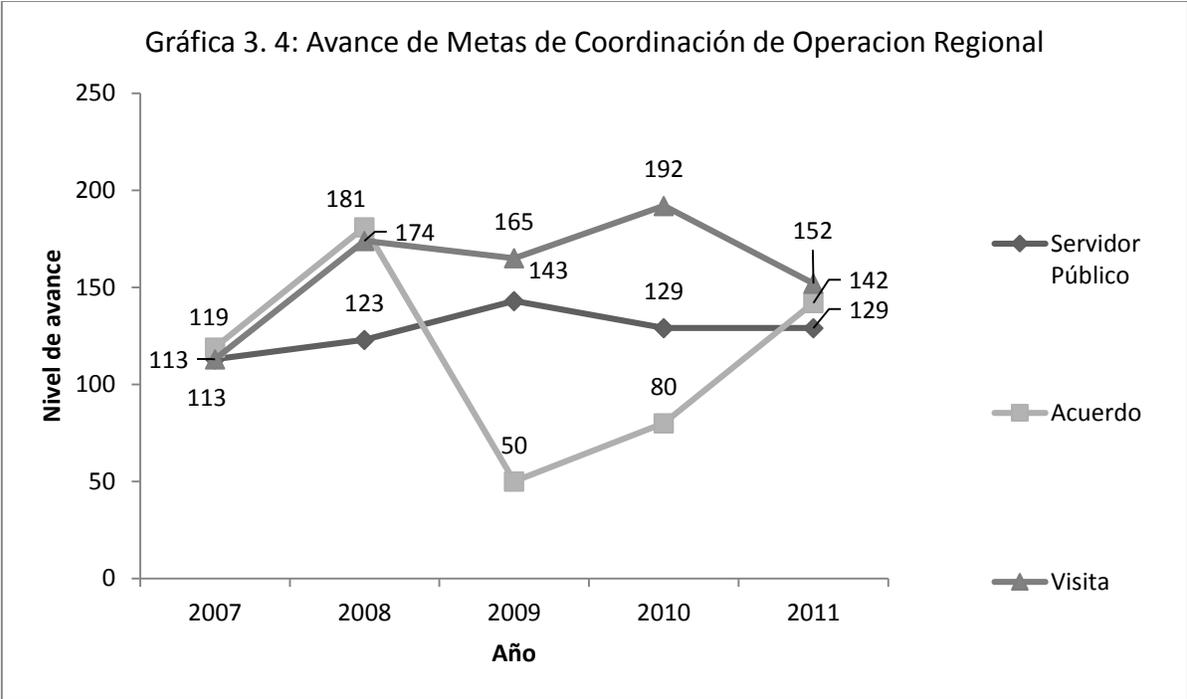
Este proyecto fue creado con el objetivo de aprobar las propuestas que formulen los gobiernos municipales en el ámbito de su competencia, respecto al proyecto de Ley de Ingresos de los municipios y de reformas, adiciones o derogaciones por medio de la convocatoria, participación y seguimiento de acuerdos realizados de las reuniones de coordinación hacendaria, lo cual en conjunto, los servidores públicos hacendarios municipales y estatales, construyen el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Para este proyecto están contempladas las siguientes acciones:

1. Promover la participación de los municipios de la entidad en el fortalecimiento del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.
2. Dar seguimiento a los acuerdos registrados en las reuniones de coordinación hacendaria para contribuir al fortalecimiento de las Haciendas Públicas Municipales.
3. Visita municipal para contribuir en el constante aumento de la eficacia y eficiencia de las Haciendas Públicas.

De las cuales se observa en la gráfica 3.4 que las metas rebasaron el 100% de lo estimado, debido al supuesto interés de asistir a las reuniones por parte del

servidor público de acuerdo expuesto en la Cuenta Pública del Instituto, esto con la finalidad de saber los cambios que suceden en los temas de las finanzas públicas, con la excepción de la segunda acción que depende del seguimiento que persigue el IHAEM a los acuerdos realizados.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007- 2011 del IHAEM

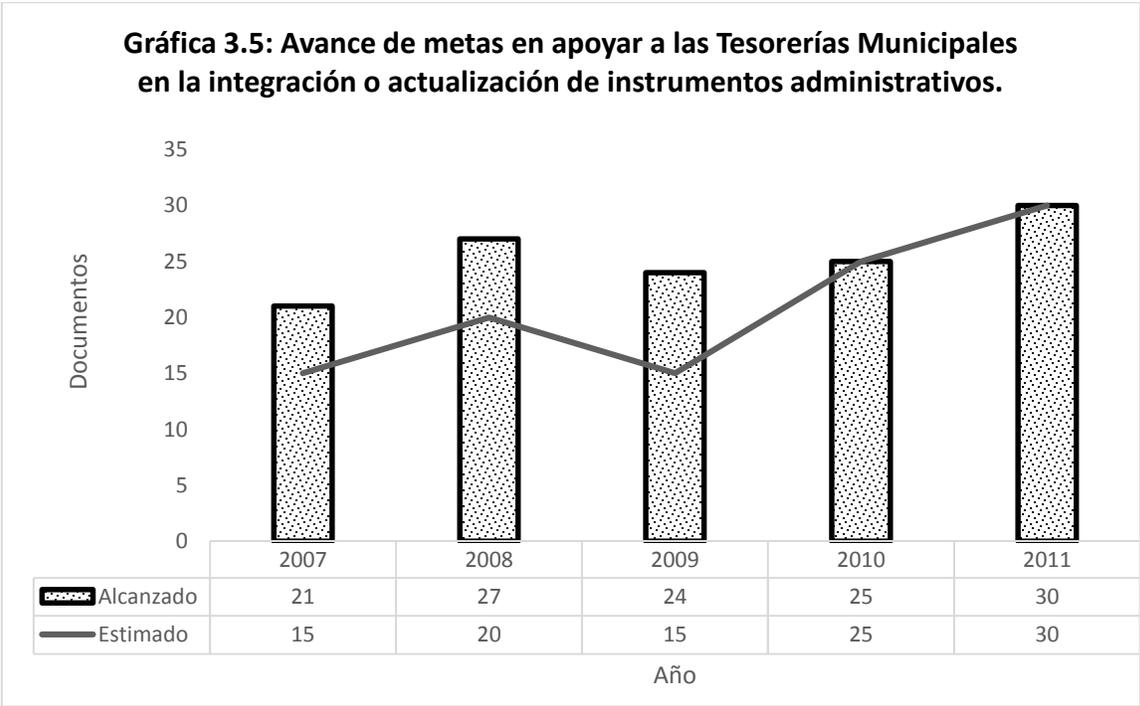
El hecho de que en todos los años se hayan rebasado las metas en cuanto a la promoción a los servidores públicos municipales, así como las visitas realizadas por el IHAEM a los municipios indica que se puede generar un incremento de la coordinación intergubernamental a través del Instituto con los municipios, en vías de fortalecer el sistema hacendario. Sin embargo el IHAEM no debe permitir un decremento en la consecución de estos acuerdos, por lo que tendrá que ponerles más atención para que esa relación intergubernamental no se debilite hasta llegar al punto de rompimiento; ya que no es conveniente para el fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal. Es notorio que para el año 2009 los acuerdos, solo llegaron al 50% del cumplimiento de su meta, lo que puede derivarse del proceso

electoral por el cual atravesaron los municipios mexiquenses, de ahí que el servidor público dedico más tiempo en las actividades electorales y menos en su actualización administrativa.

**3.1.4.2 Proyecto de Actualización Coordinada del Marco Jurídico Hacendario**

Este proyecto contempla acciones encaminadas a contar con un marco jurídico que responda a las necesidades de las finanzas públicas actuales, motivo por el cual realizan una serie de trabajos en coordinación con los gobiernos municipales, dentro de las cuales se encuentra:

1. Apoyar a las Tesorerías Municipales en la integración o actualización de instrumentos administrativos.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

Como se puede observar en la gráfica anterior en el período que comprende los años 2007, 2008 y 2009 las metas eran superadas entre el 35 y 60 por ciento, se puede deducir que el proyecto de promoción del IHAEM ha rebasado sus metas y esto ha generado mayor coordinación hacendaria con un aumento en las solicitudes municipales de apoyo, para actualizar manuales de procedimientos, especialmente en los de la tesorería municipal para homologarlos con la implementación del presupuesto en base a resultados a partir del año 2010. Es importante homologar el marco jurídico en toda la región del Estado de México para cuando se lleve a cabo el proceso de evaluación y fiscalización del manejo de la Hacienda Pública, ya que esta forma de homologación hará estos procesos más fáciles, sencillos y rápidos.

#### **3.1.4.3 Proyecto de Capacitación y Profesionalización**

El proyecto de *capacitación y profesionalización* es uno de los que más impacto tiene para los servidores públicos ya que de las cuatro acciones que realiza todas son encaminadas a las relaciones con los gobiernos municipales que forman parte del objeto de estudio:

- a) Impartir cursos, talleres, pláticas, conferencias, teleconferencias y seminarios, para la orientación técnica a los servidores públicos hacendarios.

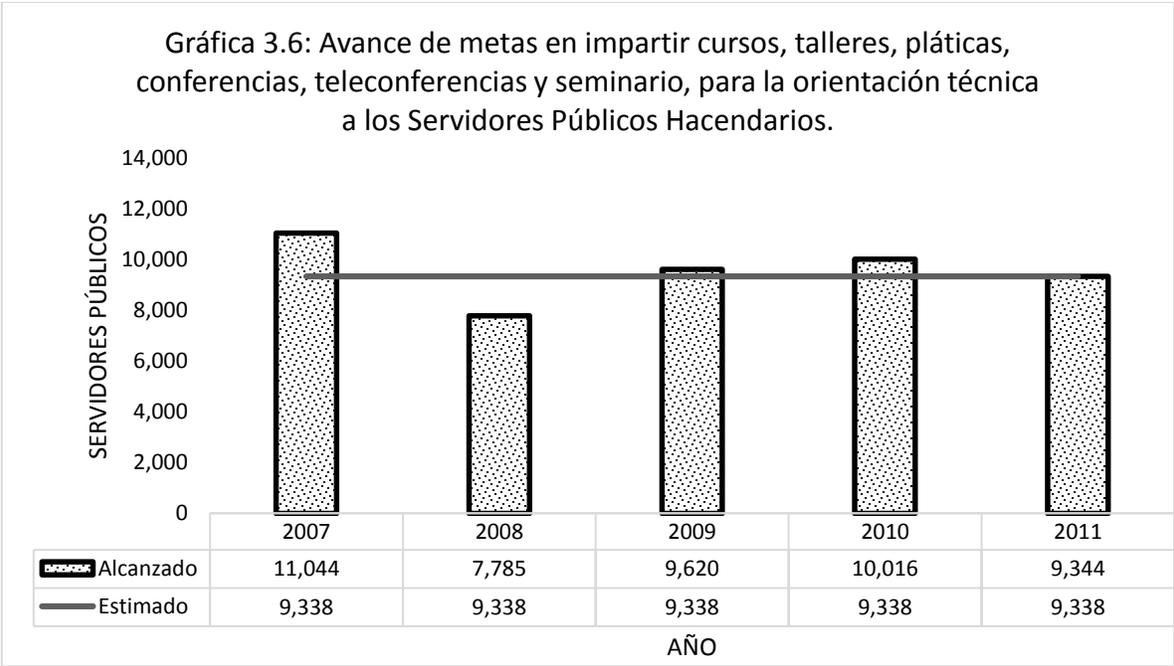
Como parte del programa de capacitación, el IHAEM ofrece cursos en materia de Fortalecimiento de los ingresos propios, Administración del gasto público, Evaluación y control gubernamental y Desarrollo organizacional<sup>30</sup> impartidos por los instructores del Instituto, los cuales se ofrecen de manera gratuita a los ayuntamientos que así lo soliciten y que junten como mínimo a 25 servidores públicos. Estos cursos no cuentan con una calendarización específica, sino se dan

---

<sup>30</sup> Para consultar los módulos y objetivos de cada curso se podrá consultar en el Anexo B.

de manera itinerante a solicitud de las administraciones municipales, tanto en período como temática.

Esto significa un problema al no existir un diagnóstico de las necesidades de capacitación hacendaria, lo cual es un requisito indispensable para que se aumente la profesionalización de los servidores públicos hacendarios y por consiguiente se continua con los mismos errores en el manejo de las finanzas públicas, y a la postre conllevara una mala ejecución de los recursos para los servicios públicos que brinda el ayuntamiento.

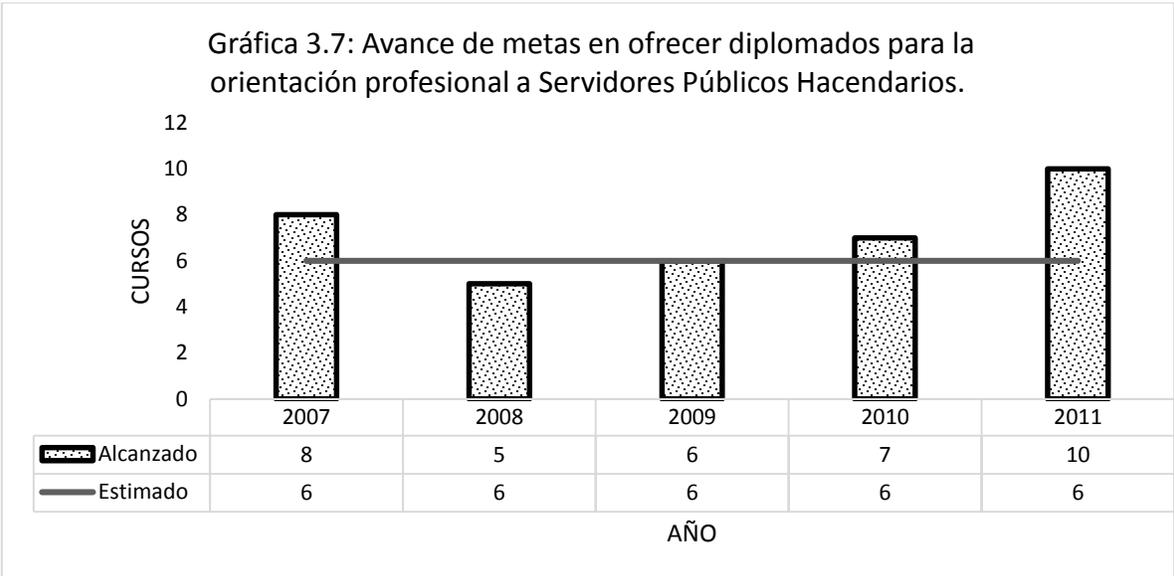


Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

En la gráfica anterior se representa a los asistentes en alguno de los cursos de capacitación organizados por el IHAEM para todos los municipios mexiquenses, sin embargo no se cuenta con el dato específico de cuantos servidores públicos hacendarios asistentes provienen del municipio de Atizapán de Zaragoza. Se observa que en el año 2008 no fue alcanzada la meta debido al poco interés de las autoridades municipales para capacitarse, mientras que en el 2007 y 2009 si se

mostró este interés por parte de las autoridades, asimismo influyen los temas manejados en estos cursos, ya que deben tener un impacto beneficioso y útil en sus deberes hacendarios diarios; y si no es así, los cursos no tendrían sentido tomarlos. Hay que hacer hincapié en que estas capacitaciones son bajo solicitud de los ayuntamientos y no se sustentan en una programación fundamentada en las necesidades particulares de cada ayuntamiento que esté respaldada por algún marco jurídico.

b) Ofrecer diplomados para la orientación profesional a servidores públicos hacendarios.



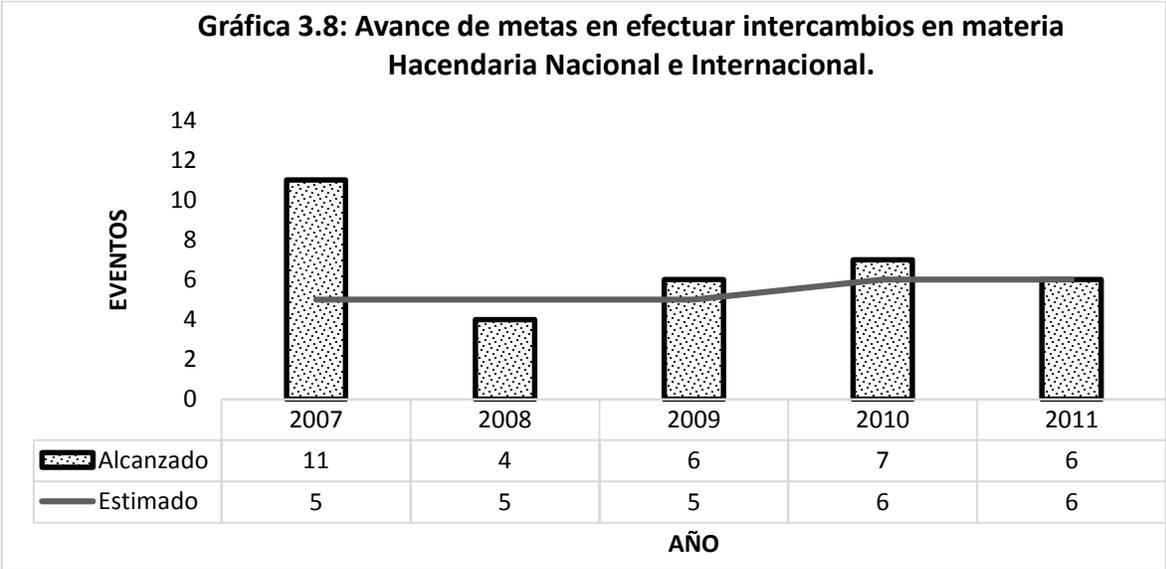
Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

En el indicador referente a los diplomados impartidos por instituciones académicas, se puede observar que las metas tuvieron una constante durante todo el periodo de estudio con 6 diplomados anuales como mínimo, en el año de 2008 solo se alcanzó la meta en un 83 por ciento, en los demás años fue rebasada gracias a la coordinación con los gobiernos municipales. Para el año 2009 y 2010 se alcanzó y se rebasó respectivamente las metas debido a la promoción de los egresados de la primera y segunda generación de la Maestría en Hacienda Pública y en 2011 se

desarrollaron tres diplomados más de los programados, derivado de la demanda de cursos y talleres a solicitud de los gobiernos municipales, con el objetivo de incrementar los niveles de actualización en materia financiera de los servidores hacendarios.

Estos diplomados son importantes ya que son una especie de escuela de cuadros administrativos a nivel municipal; por ello el IHAEM debe seguir con esa promoción tanto de los diplomados como de la maestría que forman parte de los esfuerzos de profesionalización del servidor público. Ahora bien en un futuro el Instituto tendrá que visualizar en una apertura de otras maestrías orientadas a áreas más específicas referentes a las finanzas públicas municipales.

c) Efectuar intercambios en materia hacendaria nacional e internacional.

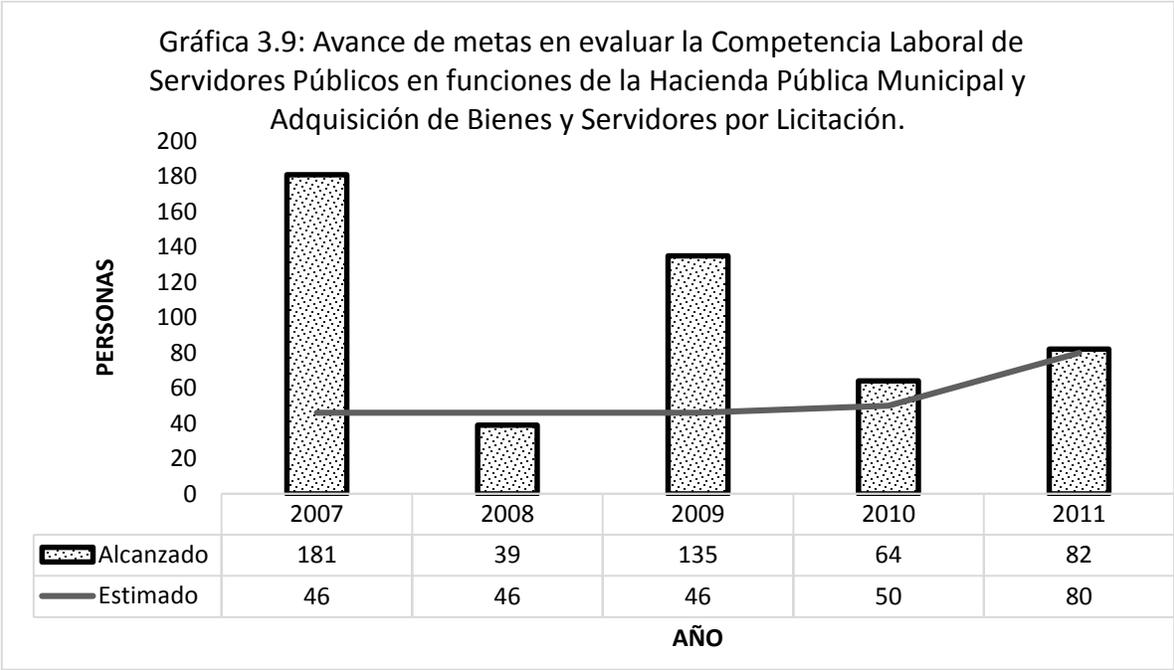


Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

Con la finalidad de ampliar las expectativas de desarrollo profesional en materia hacendaria, se han llevado a cabo diversas acciones encaminadas a la vinculación con el ámbito nacional e internacional, ofreciendo posibilidades de actualización a los servidores públicos municipales hacendarios, en la gráfica 3.8 se puede observar que en todos los años del estudio se rebasaron las metas a excepción del año 2008 donde no se cumplió.

Este intercambio también es importante para la actualización en las tareas administrativas, además de conocer los errores y aciertos cometidos por otras administraciones públicas tanto nacionales como internacionales. De esta manera se podrá realizar un diagnóstico contando con posibles respuestas a los desaciertos que se presenten. En otras palabras es otra forma de actualización que tienen a la mano los servidores públicos municipales.

- d) Evaluar la competencia laboral de servidores públicos en funciones de la Hacienda Pública Municipal y adquisición de bienes y servidores por licitación.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual 2007-2011 del IHAEM

El proceso de evaluación<sup>31</sup> de la competencia laboral es realizado por la Comisión Certificadora de Competencia Laboral de los servidores públicos del Estado de México (COCERTEM<sup>32</sup>), este proceso se realiza para demostrar cuales son las habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes que debe contar el servidor

<sup>31</sup> Además este proceso se basa en la Norma de Competencia Laboral aprobada teniendo un costo económico para el servidor público.

<sup>32</sup> La COCERTEM es un cuerpo colegiado interinstitucional, resolutorio y ejecutivo.

público para desempeñar sus funciones administrativas. Todos los servidores públicos tienen acceso a esta evaluación de competencia laboral, no importando si ellos están activos o no; pueden participar siempre y cuando conozcan las Normas Institucionales de Competencia Laboral (NICL's) indicadas.

Los temas que son desarrollados en los talleres y cursos de capacitación no son utilizados para llevar a cabo la certificación. Sino los servidores públicos deben elegir entre cuatro grandes temas para su certificación y son los siguientes:

- Funciones de la Hacienda Pública Municipal
- Actos de Fiscalización a Contribuyentes
- Registro Catastral de Inmuebles
- Valuación de Inmuebles

Una vez que eligen el tema tendrán que empezar con todo el proceso de evaluación, el cual está detallado en el Anexo C paso a paso como este se realiza.

Continuando con la tendencia expuesta en la gráfica 3.9, las metas de certificación muestran resultados positivos, sin embargo durante el año 2008 no llegó al 100% de la meta esperada, asimismo para el año 2010 y 2011 cuando se concentraron los esfuerzos en un solo programa operativo, donde las metas esperadas rebasaron el 100% pero no de manera significativa, en el año 2009 se tuvo un aumento en la cantidad de servidores públicos certificados, lo cual puede responder al periodo electoral, donde los servidores públicos buscan la permanencia en sus puestos de trabajo, o ampliar sus posibilidades con la nueva administración entrante.

A fin de cuentas los talleres y cursos de certificación son solo vistos como una actualización temporal, mas no están pensados como herramientas o incentivos que cuente el servidor público para tener acceso a un mejor puesto acreditado bajo los conocimientos y habilidades adquiridas; y que se vean aplicados esos

conocimientos en sus futuras funciones. Además de que estos cursos son de convocatoria abierta para todo tipo de servidor público no importando si son de base o de confianza. De esta manera los cursos para que sean aprovechados deben estar orientados a un perfil específico de servidor público, ya que no todos manejan temas de hacienda pública y no todos tienen el mismo nivel de capacidad para la toma de decisiones.

Por lo tanto las capacitaciones y certificaciones no están garantizando al servidor público hacendario un puesto de mayor rango, la permanencia en su puesto actual o el acceso a un paquete de incentivos; provocando que el servidor público presente un mínimo o nulo interés por tomar la actualización y la evaluación de sus competencias. Además si a esto se le suma la condición de que no implica ningún tipo de sanción (que iría desde una sanción económica hasta la destitución temporal de su cargo) el no tener asistencia a las capacitaciones o no presentar la acreditación de contar con las competencias laborales indispensables.

El rol que juega el IHAEM en el COCERTEM es muy limitado, debido a que solo funge como coordinador en las sesiones, esto implica que no tiene ni voz ni voto; por lo tanto las funciones del IHAEM dentro del comité se limitan a la organización y logística de las sesiones. Una vez tomadas las decisiones y emitida la metodología de las normas institucionales de competencia laboral para la certificación, el IHAEM, espera a que las distintas tesorerías o servidores públicos se interesen en certificarse, sin embargo no existen mecanismos que motiven a los servidores públicos a que lo hagan. Esto al parecer indica que el IHAEM no cumple directamente con su función de coordinar las acciones encaminadas a profesionalizar a los servidores públicos, por ende este conjunto de factores impiden el desarrollo de un sistema profesional municipal.

Hay que recordar que uno de los puntos neurálgicos de esta investigación se encuentra justo en el programa de Profesionalización que el IHAEM lleva a cabo. Se puede constatar que la Profesionalización entendida por este Instituto y el Estado

de México, no es la misma que postulan algunos teóricos y expertos de la administración pública que se expusieron en el primer capítulo de la presente investigación.

Esto se debe a que la Profesionalización realizada por el Estado de México a sus municipios a través del IHAEM, la engloba y se concentra solo en las etapas de capacitación y certificación de los servidores públicos. Haciéndolas parecer solo como herramientas emergentes para la solución de algunos problemas de manera inmediata que tiene la administración pública local.

De esta manera se comete un error al no considerar que la capacitación y la certificación tan solo son engranes del conjunto que representa la Profesionalización requerida y exigida a los cuadros administrativos. Es por eso que la Profesionalización debe reflejar una competencia técnica con una selección de personal de forma con una base meritocrática y no de preferencias personales desarrollándose así una carrera administrativa por parte del servidor público.

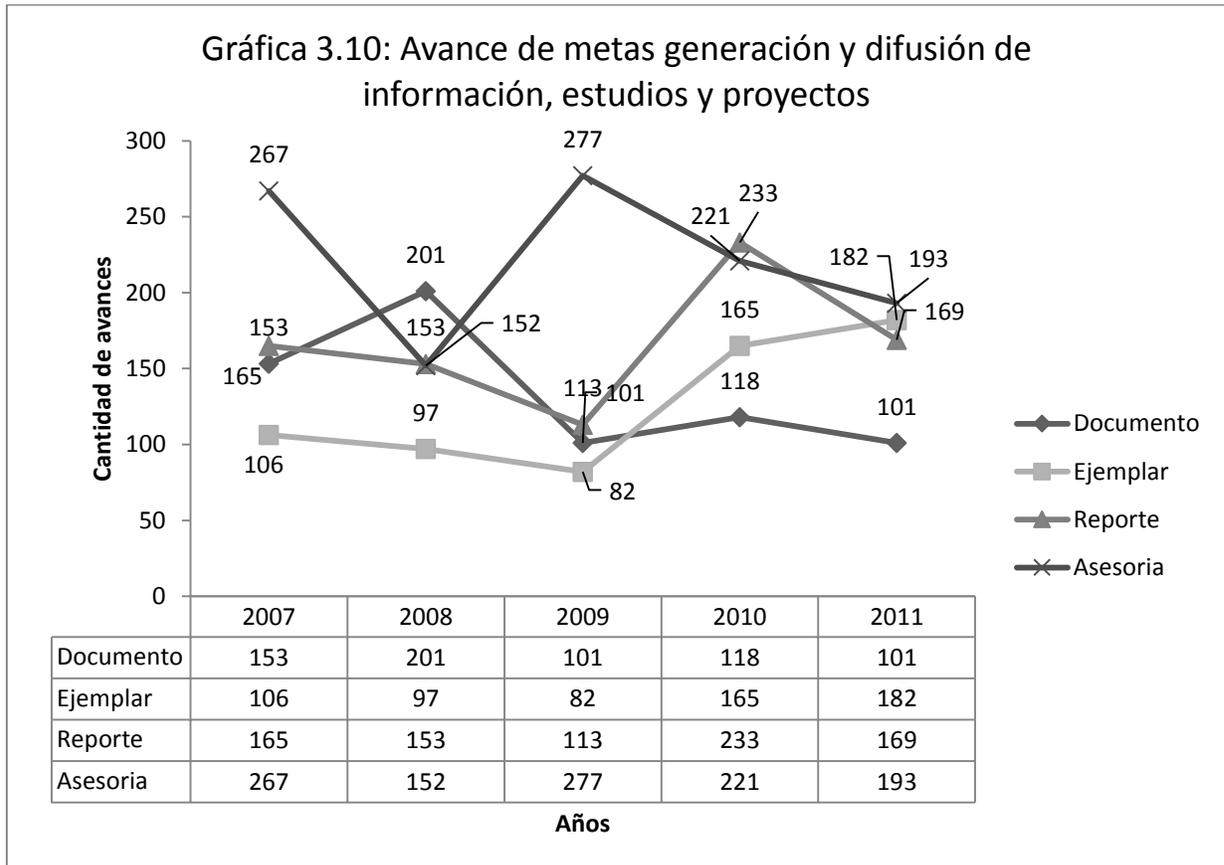
Además hay que considerar que aún falta mucho camino por recorrer por parte el IHAEM, de las autoridades locales, estatales y federales para la implementación de una verdadera Profesionalización, y sobretodo que en verdad los servidores públicos desarrollen una carrera administrativa basada en el mérito.

#### **3.1.4.4 Proyecto de Generación y Difusión de Información, Estudios y Proyectos**

Por último en lo que respecta a la difusión de las actividades del IHAEM se encuentran acciones como:

1. Modernizar y mejorar la Hacienda Municipal por medio de la investigación y estudios hacendarios a nivel federal, estatal y municipal.

2. Difundir y promover conocimientos de la Hacienda Pública, editados en libros y revistas en materia hacendaria.
3. Suministrar información estadística hacendaria a los municipios.
4. Asesorar y apoyar técnica y administrativamente a las tesorerías municipales para eficientar la gestión hacendaria municipal.



Elaboración propia con base en la Cuenta Pública anual del IHAEM

Esta es la gráfica con mayores disparidades por un lado vemos una tendencia a la baja respecto a las metas esperadas en materia de investigación hacendaria (documento); por el contrario la difusión y promoción de conocimientos de la Hacienda Pública (vista como ejemplar) tiene una tendencia a la alza.

Tanto el suministro de información estadística (reporte) como las asesorías a las tesorerías municipales han tenido mejores resultados esperados que en el 2010, a pesar de destinar mayores recursos durante 2011. Lo cual hace pensar que

se han dejado de lado las relaciones con los gobiernos municipales, asimismo deja entre visto que no existe una metodología rigurosa para que se establezcan las metas a las cuales debe llegar el Instituto.

De todas maneras este conocimiento no solo es útil para el servidor público sino también es útil para los académicos y ciudadanos, debido a que ellos pueden realizar propuestas para la resolución de problemas o bien para la elaboración de nuevos proyectos o programas que satisfacen sus necesidades.

### **3.2 Impacto del IHAEM en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza**

Una de las principales motivaciones para realizar la presente investigación surgió de la idea de conocer el nivel de profesionalización en los servidores públicos hacendarios en los gobiernos locales debido al reflejo que daban sus finanzas públicas. Al ser el IHAEM la instancia gubernamental a nivel estatal que estipula en su marco normativo que está encargada de la capacitación a servidores públicos hacendarios, se considera de suma importancia conocer si existe algún tipo de injerencia de éste en el incremento de la profesionalización o capacitación de los servidores públicos municipales, asimismo la manera en cómo se vincula esta con los servidores públicos hacendarios.

#### **3.2.1 Metodología para la Elaboración y Aplicación de las Encuestas**

El fenómeno a analizar en la presente investigación es la falta de profesionalización en los servidores públicos municipales hacendarios, para efectos de la elaboración, aplicación y análisis de las encuestas como mecanismo de recopilación de información se consideró al personal que interviene en la elaboración del presupuesto de egresos municipal, para ello se muestra a grandes rasgos los principales procedimientos para la elaboración del mismo.

De acuerdo con el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal del Año 2012, el cual es un instrumento que permite a los Ayuntamientos y entidades públicas municipales, integrar el Anteproyecto de Presupuesto.

“De esta manera el manual para el ejercicio fiscal del 2012, además de apoyar los procesos para una mejor coordinación de acciones y un trabajo en equipo entre la Tesorería, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) Municipal, en términos de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, la Contraloría Municipal y las distintas dependencias generales y auxiliares, garantiza realizar la integración del proyecto de presupuesto de egresos municipal, que sustente los programas y proyectos que se ejecutarán en el ejercicio fiscal, orientando éstos a la realización de acciones que den cumplimiento a objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal, los cuales serán verificados a través de indicadores y metas previstas a alcanzar; lo que sin duda podrá lograr efectos impulsores y multiplicadores del desarrollo y el beneficio de la población.”<sup>33</sup>

El presupuesto de egresos municipal consta de tres etapas para su integración y autorización final o definitiva, las cuales son:

- 1. Anteproyecto de Presupuesto (Primera etapa):** El Anteproyecto de Presupuesto es la recopilación de la información de las Unidades Administrativas por la Tesorería y la UIPPE en el ámbito de sus responsabilidades para ser revisado e integrar el Proyecto de Presupuesto.
- 2. Proyecto de Presupuesto (Segunda etapa):** La integración del Anteproyecto de Presupuesto es la base para que la Tesorería y la UIPPE o su equivalente en el ámbito de sus respectivas competencias realicen los análisis de la

---

<sup>33</sup> Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal del Año 2012, publicado en la gaceta del gobierno del Estado de México el día 5 de octubre de 2011 p. 2.

información vertida en el documento antes mencionado y se proceda en la determinación del proyecto de presupuesto

- 3. Presupuesto Definitivo en su carácter de ratificado o modificado (Tercera etapa):** La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del México en su Artículo 125; considera que una vez aprobada la Ley de Ingresos por la Legislatura, los Ayuntamientos podrán hacer sesiones extraordinarias de cabildo para adecuar su Presupuesto de Egresos.

De acuerdo con lo anterior se puede señalar que el personal municipal que interviene en el proceso de elaboración del anteproyecto de egresos son personal de:

1. Tesorería,
2. La Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE)
3. La Contraloría Municipal, y;
4. Las distintas dependencias generales y auxiliares

Motivo por el cual la encuesta fue elaborado y se aplicó pensada para dichos servidores públicos. Sin embargo se dejó de lado a los integrantes del cabildo (síndicos, regidores y presidente municipal) que son los facultados para la aprobación del presupuesto definitivo ya que no intervienen en el trabajo a nivel técnico para la integración del presupuesto.

Por otro lado no se incluyó a todo el personal de las áreas antes mencionadas, de esta manera la encuesta solo se concentró en aquellos servidores públicos que intervienen en el proceso de programación presupuestaria, como lo son “la Tesorería y la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación Municipal o los servidores públicos responsables de realizar las tareas en la materia, serán en el ámbito de sus competencias los responsables de integrar y someter a cabildo el presupuesto municipal.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ídem p. 15.

De esta manera una de las tareas importantes de la Tesorería, la UIPPE y de cada una de las dependencias generales y auxiliares, es la identificación de las responsabilidades en la ejecución de programas y proyectos por dependencia municipal; lo cual permite identificar la asignación de recursos por programa, proyecto y dependencia que realiza acciones que permiten dar cumplimiento a objetivos planteados y que se asuma el compromiso y responsabilidad de cada unidad administrativa municipal en la entrega de resultados que beneficien a la población que atienden.

La encuesta<sup>35</sup> estuvo dividida en 4 secciones, la primera hace referencia a datos generales como lo son la edad, sexo, estado civil, lugar de residencia entre otros. En la segunda parte se hacen preguntas correspondientes a los datos académicos del encuestado, como la escuela de egreso, la orientación de su carrera y si está terminada o trunca; enseguida se cuestiona acerca de la experiencia laboral de los servidores públicos; por último se presentan cuestiones en materia de capacitación y certificación; además de la difusión que existe del IHAEM como organismo facilitador de cursos de capacitación.

### **3.2.2 Datos Generales de la muestra**

En primera instancia se puede indicar que del total de los encuestados, la categoría con mayor frecuencia es la de 26 a 30 años de edad representando el 45% del total y en segundo lugar se encuentran empatadas con 18% las edades de 20 a 25 y de 36 a 40 años, demostrando que la tendencia es tener una administración pública joven. En lo que atañe a la cuestión de género se observa que el sexo masculino sólo supera al sexo femenino en un 6%, con lo cual se deduce que la brecha en este rango no es tan notoria y existe apertura de ambos sexos para desempeñarse en el ámbito hacendario manteniendo una equidad de género.

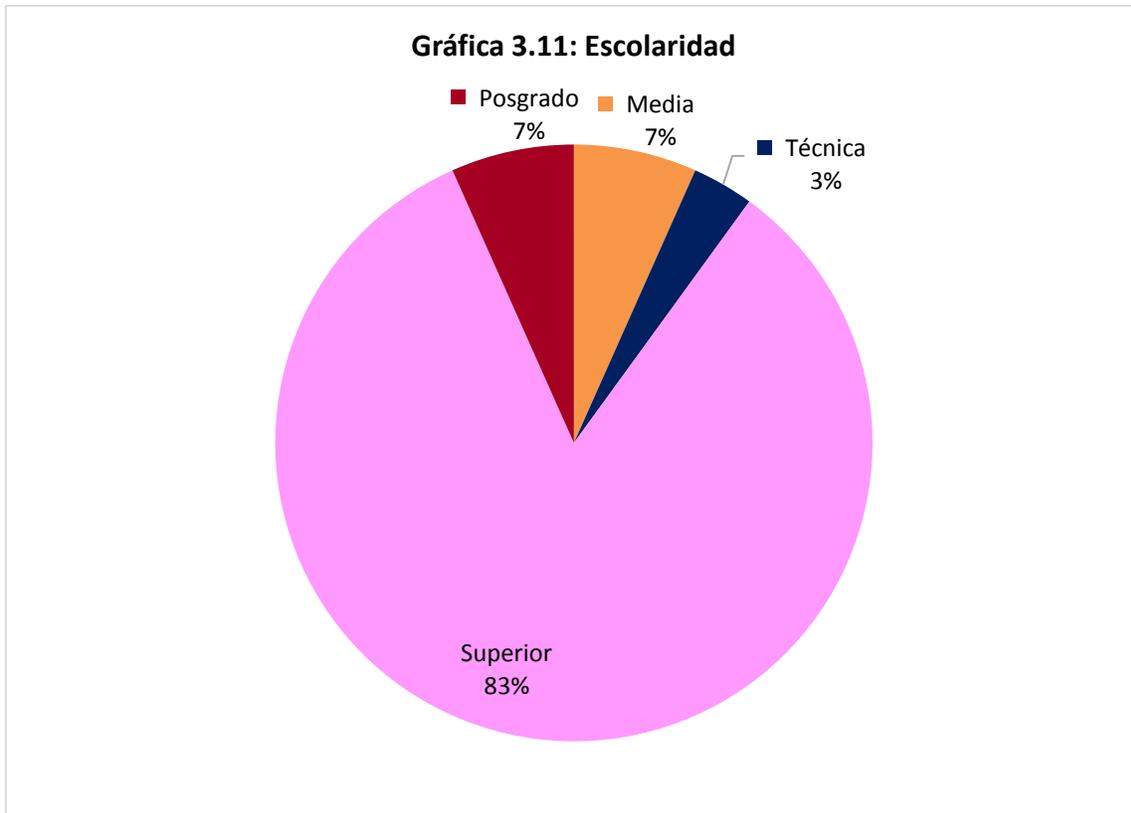
---

<sup>35</sup> La encuesta puede ser consultada en el Anexo A.

En la última categoría que se revisa en la sección de datos generales se puede indicar que predominan los servidores públicos que son solteros, esto debido tal vez al hecho de que la mayoría es joven. En resumen esta categoría indica lo joven que se mantiene la Administración Pública, sin embargo con poca experiencia en el ámbito, debido a la poca duración y rotación del personal. Lo importante a rescatar es ver si el personal joven ocupa puestos con facultad de toma de decisión o solo son operativos administrativos. Por otro lado la cuestión de género indica que está existiendo una equidad en el proceso de selección y se están erradicando los favoritismos hacia el género masculino y donde las mujeres tienen más participación y ocupación en puestos estratégicos.

### **3.2.3 Datos Académicos**

Uno de los elementos que es importante resaltar es el nivel de escolaridad de los encuestados, en la siguiente gráfica 3.11 se presenta a manera de porcentaje las categorías que más fueron indicadas.



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

Como se puede ver todos los servidores públicos que laboran en áreas de hacienda pública especialmente en la elaboración del presupuesto han superado la educación básica, el 83% señaló haber concluido una carrera a nivel licenciatura, y solo el 7% ha cursado algún posgrado. Cabe destacar que de las personas que indicaron haber estudiado una carrera, el 92% señaló haber concluido sus estudios sin especificar si están titulados y si cuentan con una cedula profesional que los avale.

En cuanto al tipo de carreras encontramos con mayor frecuencia a los egresados de la carrera de Derecho que representa el 24%, en segundo lugar las carreras con más menciones fueron las de Ciencias Políticas y Administración Pública, Contabilidad o Administración de Empresas con un 12% de menciones, las demás carreras como Economía, Arquitectura e Informática tuvieron muy pocas menciones. De acuerdo al tipo de carreras con mayor incidencia en las respuestas de los encuestados, se puede deducir que existe una mínima relación entre el perfil

y el tipo de labores asignadas, ya que son la minoría aquéllos que señalaron haber cursado una licenciatura en la rama administrativa o contable, y es mucho menos aquéllos especializados en finanzas públicas municipales.

En el aspecto del posgrado se ve reflejado que no ha tenido un mayor impacto ni los diplomados, ni la maestría organizados por el IHAEM ya que ninguno de los servidores públicos que dijeron haber cursado un posgrado hacen referencia a que haya sido el impartido por el IHAEM. En base a las carreras presentes se puede observar una baja de administradores públicos quienes de acuerdo a su perfil son los que cuentan con mayores aptitudes y conocimientos para el manejo de la Hacienda Pública, sin embargo el perfil de abogado debería estar ligado con puestos que trabajen cuestiones jurídicas administrativas, pero estas no son competencia de los servidores públicos hacendarios, si bien se requiere de ciertos conocimientos legales, el perfil jurídico no cumple con los requisitos de conocimientos técnicos presupuestarios.

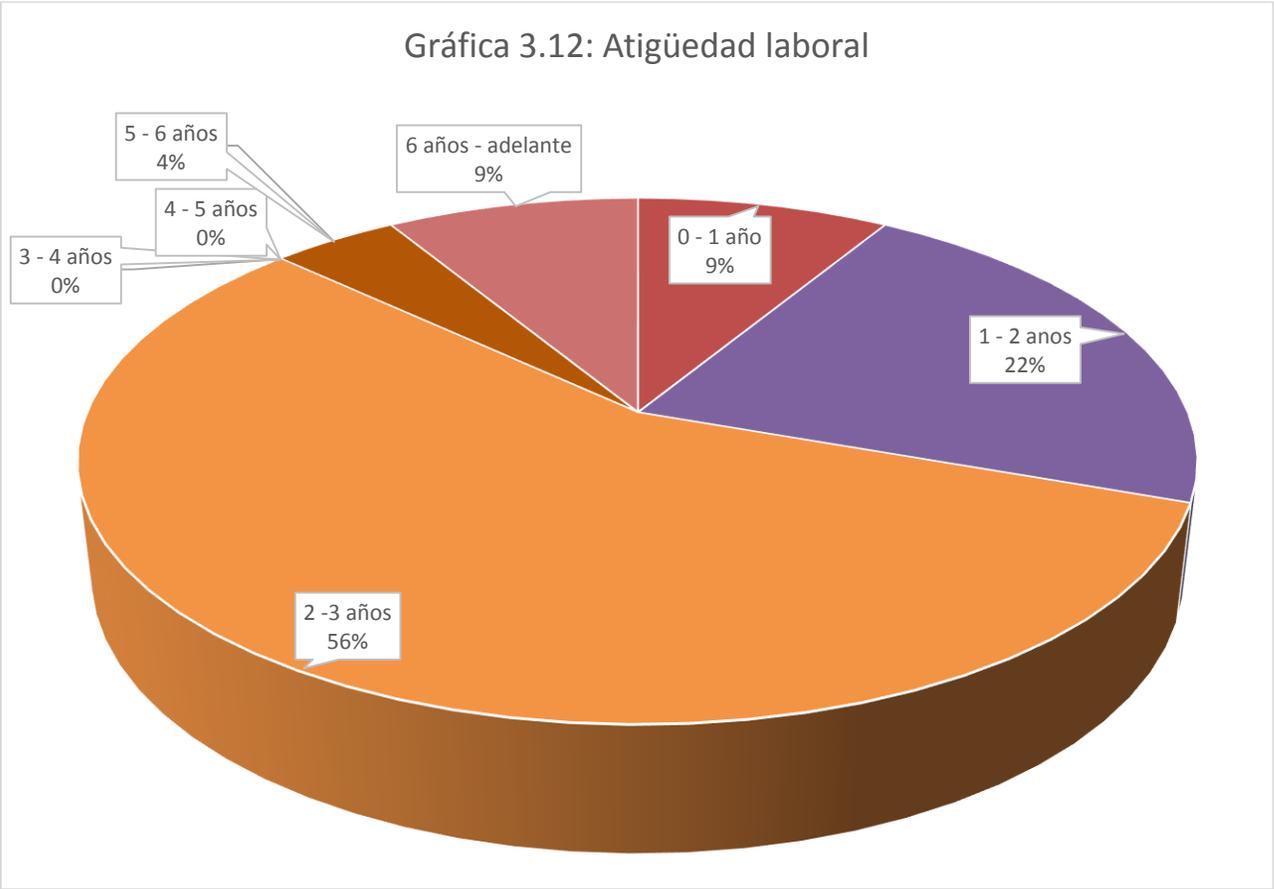
Por último se encontraron dentro de los perfiles de los encuestados arquitectos e informáticos, los cuales no tienen ninguna conexión con las actividades de Hacienda Pública. De igual forma el bajo nivel de personas tituladas denota la poca ambición del servidor público en superarse y contar con las herramientas necesarias para tener mayor competencia laboral, esto se puede atañer a las carentes normas que regulen la exigencia de comprobación de ciertas competencias laborales y de la misma actualización.

### **3.2.4 Datos Laborales**

Como se señaló en el apartado metodológico para la elaboración y aplicación de la encuesta, todos los servidores públicos encuestados forman parte de las áreas de tesorería, contraloría, la UIPPE y las coordinaciones administrativas, de los cuales

el 70% de los servidores públicos son de nivel de enlace o superior y solo el 30% son de nivel operativo (auxiliares administrativos).

En lo que respecta a la antigüedad en el cargo, la mayor frecuencia está representada por el 56%, es decir, la mayoría no supera los 3 años de antigüedad laboral, lo que significa que empezaron sus funciones durante la presente administración de gobierno (iniciando en el año 2011).



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

Si a ello sumamos que el 22% lleva menos de dos años y el 9% que lleva menos de un año, se suma un 87% de los servidores públicos, se puede inferir que con el cambio de administración existe rotación de los cuadros administrativos hacendarios, por lo tanto, cada cambio de administración habrá personal nuevo; lo

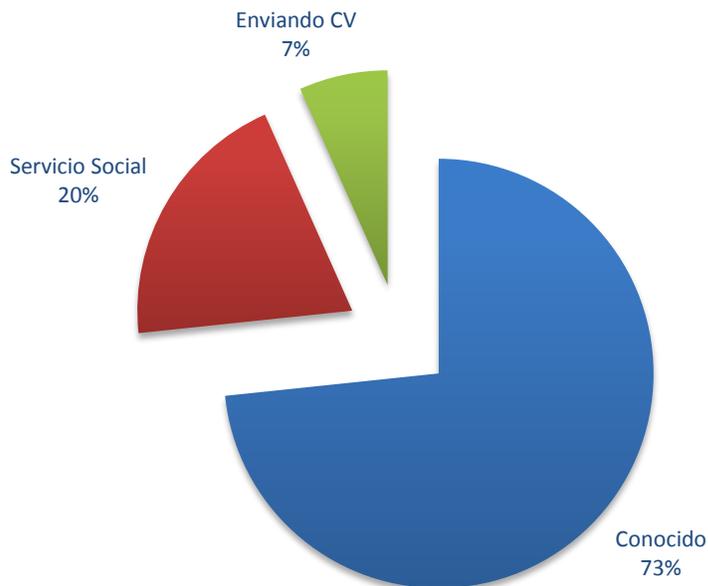
interesante sería si los servidores ya cuentan con experiencia hacendaria o irán aprendiendo sobre la marcha. Mejor dicho la llegada de estos nuevos cuadros se deben tomar el tiempo para aprender las funciones del puesto que ocupan, lo cual puede dificultarse aún más debido a que no tienen un perfil adecuado, con las funciones que deben desempeñar.

Con esta realidad el IHAEM tiene que adecuar sus programas de capacitación con temáticas muy básicas de administración pública, desviando recursos y esfuerzos que podrían ser empleados en cursos de actualización avanzada y mejoramiento del manejo de los recursos públicos; sin tener que repetir los mismos temas básicos continuamente limitando el uso de nuevos temas que están surgiendo. Es por esta razón de la necesidad de que existan lineamientos más estrictos en los filtros del proceso de selección de personal.

Este dato es congruente con la pregunta del tipo de plaza, bajo las cuales están adscritas, ya que en su totalidad los servidores públicos encuestados señalaron que se encuentran bajo el régimen de confianza, por lo que se deriva una falta de existencia de la estructura para establecer un sistema de servicio civil de carrera debido a la discrecionalidad que se encuentra dentro del proceso de selección de personal.

Ligando con el proceso de selección del personal, se les cuestionó a los servidores públicos, ¿cuál fue el mecanismo bajo el cual llegaron a su puesto?, representada en la gráfica 3.3.

**Gráfica 3.13: Acceso al puesto**

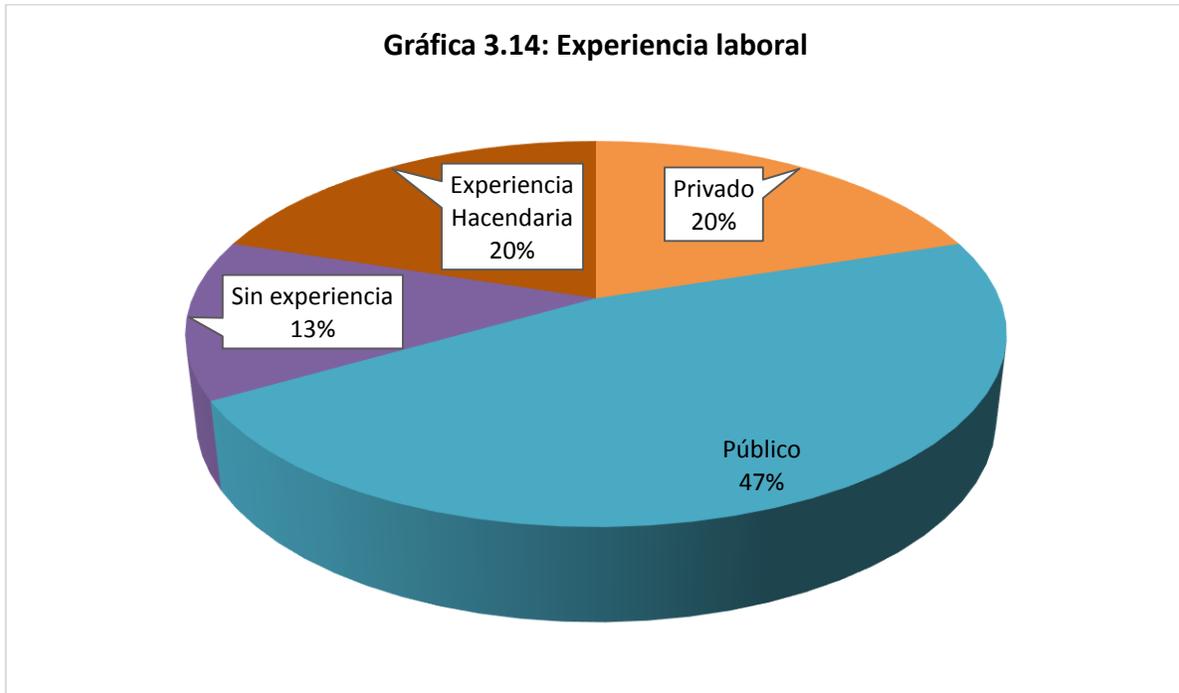


Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

Prevalece para todos los encuestados el hecho de que accedieron a su puesto bajo designación directa, de los cuales el 73% fue específicamente gracias a la relación con algún funcionario de la administración de ese momento (amistad, militancia partidaria, parentesco, etc.), el 20% fue gracias a que demostró sus conocimientos haciendo el servicio social en el Ayuntamiento, y por último solo el 7% envió su currículum vitae.

Este dato nos indica que la selección de personal no se hace bajo un esquema de mérito, o de acuerdo a un perfil adecuado ya que la administración municipal no cuenta con un sistema civil de carrera (que abarque desde el diseño de perfiles hasta un conjunto de incentivos y sanciones), sino todo lo contrario, se continúa con las prácticas de patronazgo, cuotas partidistas o mejor conocido como el sistema de botín. Por último se analizó la trayectoria laboral de los servidores públicos encuestados, para saber si contaban con experiencia en materia

hacendaria y que tuviera concordancia con los conocimientos necesarios para desempeñar su cargo, representada en la gráfica 3.14.



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

Como se puede observar en la gráfica 3.14, cerca de la mitad de los encuestados han tenido cargos del sector público, sin embargo no tienen experiencia en materia de hacienda pública, mismo caso para el 20% que señaló haber laborado previamente en el sector privado, y el 13% que no ha tenido ninguna experiencia laboral; lo cual nos da como resultado que el 80% de los encuestados no han tenido experiencia en puestos relacionados con la Hacienda Pública Municipal.

Esto reafirma el hecho de que no existen mecanismos adecuados de selección de personal, de acuerdo con un perfil específico, por lo tanto no se pueda dar algún tipo de certeza de los conocimientos que tienen los servidores públicos que manejarán los recursos. Cabe acentuar que cuando se les hizo la pregunta abierta de cuáles eran las principales funciones que desempeñaban en su cargo, la

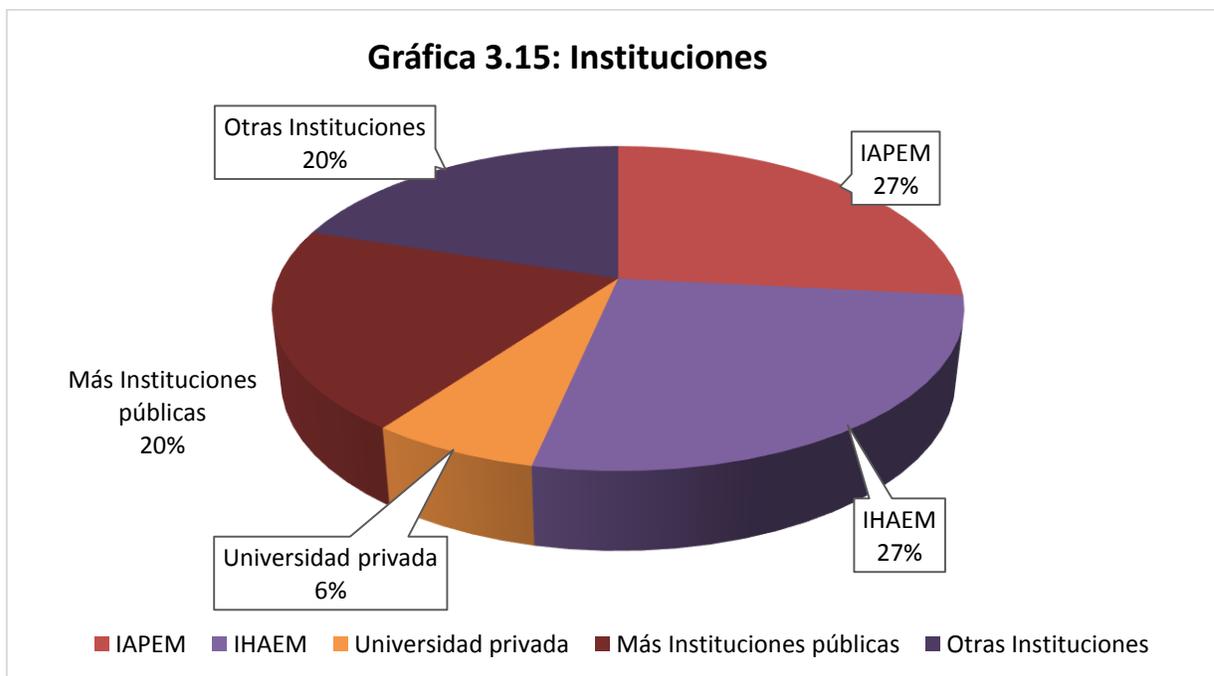
mayoría mencionaba el hecho de la asignación de presupuesto para las diferentes dependencias a las que pertenecen.

Las personas que tiene experiencia hacendaria son aquellas que han tenido mayor tiempo laborando en el sector público y que se han posicionado en puestos estratégicos de la misma durante varias administraciones, sin embargo son la minoría, donde se les puedes atribuir su excelente negociación política durante las diferentes administraciones públicas. Por otro lado se puede observar que sin importar el perfil o la experiencia varios servidores públicos lo que buscan es la permanencia en puestos de gobierno. Y los provenientes del sector privado no conocen las reglas de operación de la Administración Pública y tratan de adecuar su experiencia de sus prácticas privadas a sus tareas públicas trayendo como consecuencia una deficiente en el manejo de recursos. Ahora bien el IHAEM o la misma administración pública municipal se deberían preocupar por llevar a cabo un diagnóstico de necesidades de capacitación específica de acuerdo a sus necesidades, tomando en cuenta las características del recurso humano que contrata.

### **3.2.5 Capacitación y difusión del IHAEM**

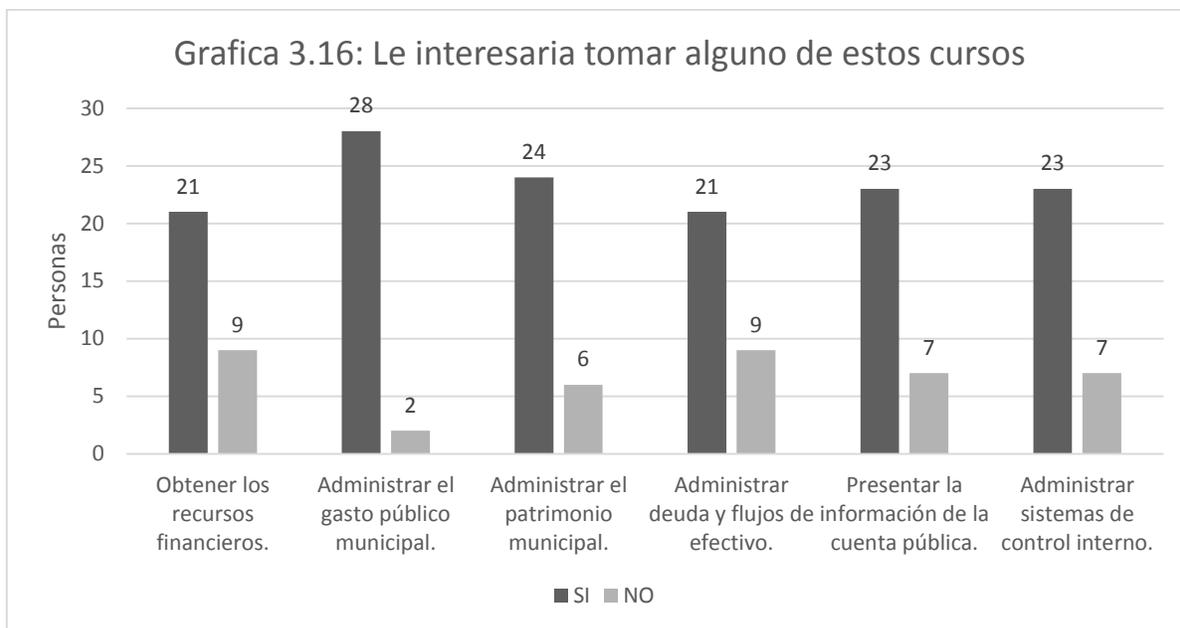
Solo el 50% de los encuestados recordó haber recibido algún tipo de capacitación, sin embargo de aquellos que recibieron una capacitación señalan que han sido de índole administrativa el 25% de las ocasiones, mientras que las restantes han sido orientadas a cuestiones de Hacienda Pública.

Asimismo señalaron que las capacitaciones que reciben usualmente son emergentes y duran poco tiempo, no llevan a cabo una planeación adecuada a las necesidades de los puestos, lo cual hace evidente llevar a cabo un diagnóstico para ubicar las necesidades de capacitación para atender problemáticas particulares.



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en año 2011.

De total de las capacitaciones recibidas por los servidores públicos han sido otorgadas por distintas instituciones académicas, o especialistas en materia de capacitación de personal, y solo el 27% de las ocasiones ha sido brindada directamente por el IHAEM, lo cual supone un nivel bajo de participación de la vigilancia y control de las mismas, a pesar de ser éste el órgano gubernamental facultado para llevar a cabo directamente de las tareas de capacitación. Por consiguiente el IHAEM debería tener mayor colaboración interinstitucional con otros organismos que brinden capacitación y fortalecer los programas para que tengan un mayor impacto. A diferencia de esta colaboración si existe una en materia de diplomados, aunque cabe destacar que éstos tiene un costo por ello el interés de universidades públicas y privadas en participar con el IHAEM, si bien incrementa los conocimientos es un beneficio para el servidor público, el costo puede desincentivarlo para acceder a ellos.



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

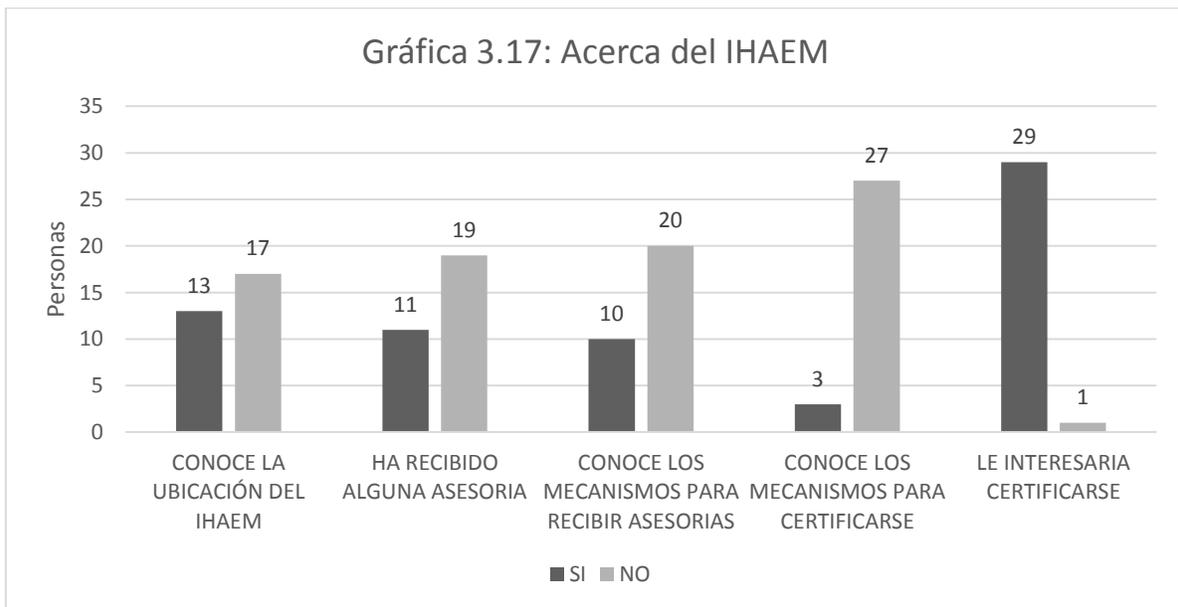
Por su parte la mayor parte de los servidores públicos hacendarios expresaron interés en tomar capacitaciones con temáticas similares a las funciones que desempeñan en sus cargos; asimismo se presentó la lista de cursos para la certificación en materia hacendaria por parte del IHAEM, y el curso con mayor interés fue el referente a la Administración del Gasto Público Municipal. Los de menor interés fueron los referentes a los ingresos y la deuda pública municipal y precisamente en estos indicadores es donde el municipio ha tenido mayores problemas.

El bajo interés que muestran los servidores públicos en temas referentes a la deuda pública se nota ya que en varios municipios es uno de sus mayores problemas, inclusive ya se presenta el problema a nivel estatal; mientras que a nivel federal se presenta un nivel bajo de este problema pero no se debe restarle importancia, por ejemplo como lo señalan algunas notas periodísticas:

“Durante la administración presidencial de Felipe Calderón, la deuda pública municipal creció a mayor velocidad que los pasivos estatales, considerando los

organismos adscritos en ambos niveles de gobierno, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).”<sup>36</sup>

Derivado de la información anterior se puede observar que si bien no todo el personal cuenta con un perfil adecuado, este conocimiento puede ser adquirido por medio de capacitaciones que brinda el IHAEM, siempre y cuando sean constantes y coherentes con los momentos administrativos que se presenten. Otro elemento de análisis que se rescata para la investigación es si el personal que labora en los municipios conoce al IHAEM o ha tenido algún tipo de acercamiento con este, este fenómeno se puede observar en la gráfica 3.17, que se muestra a continuación:



Elaboración propia con base en la Encuesta Aplicada en el año 2011

Por lo que se observa en los resultados de la encuesta se ve que la mayoría de los servidores públicos no conocen la ubicación geográfica del Instituto; que no han recibido asesorías y no conocen los mecanismos para recibir estas asesorías, ni para certificarse a pesar de su alto interés en recibirlas.

<sup>36</sup>Franco, Fernando. Deuda municipal creció más que la de los estados. El Economista publicada el 20 de febrero del 2013.

Este desconocimiento por parte de los servidores públicos acerca del Instituto puede derivar de la falta de publicidad de los servicios que ofrece y del acercamiento que IHAEM deberá tener con cada uno de los municipios, lo cual hace visible la necesidad de contar con un enlace directo entre los diferentes ayuntamientos y el IHAEM; además de abrir canales de comunicación que faciliten la coordinación entre estas dependencias. Sin olvidar la deficiencia que demuestra la Subdirección de Profesionalización del Instituto y de los coordinadores administrativos y/o enlaces de Planeación del municipio de Atizapán de Zaragoza encargados de esa promoción con el personal municipal.

### 3.3 Manejo de la Hacienda Pública

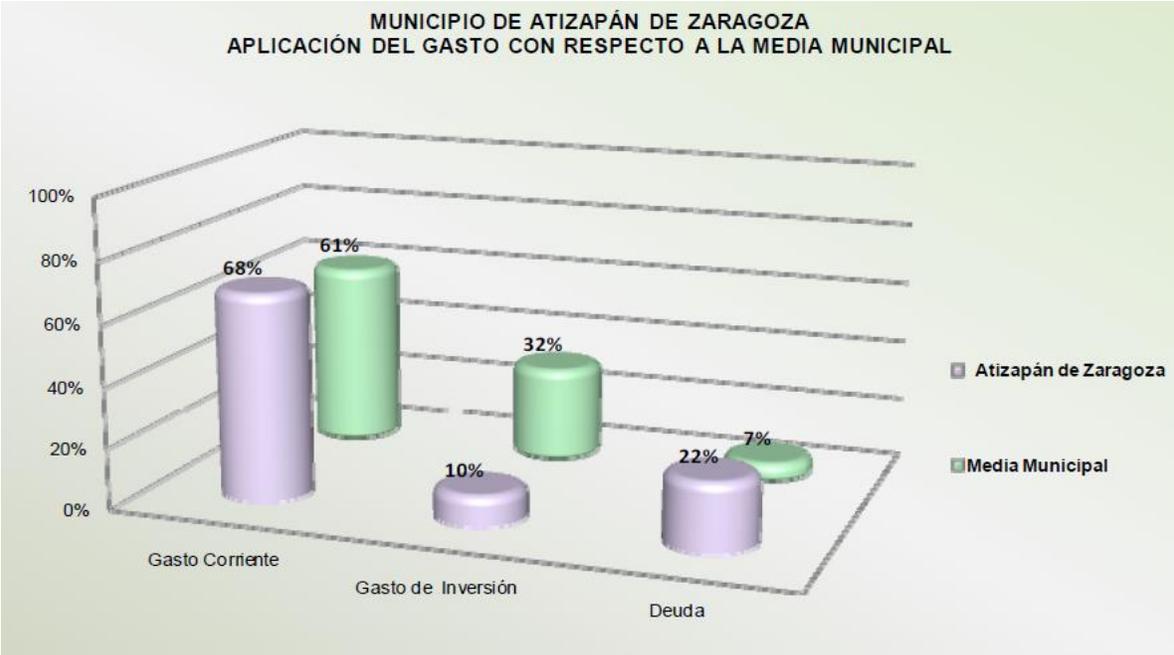
El municipio de Atizapán de Zaragoza fue seleccionado en función de que el manejo de su Hacienda Pública no ha sido óptimo, como lo muestra el Informe de Resultados de Cuenta Pública 2011 que realizó el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el cual señala varias observaciones especialmente en materia de la recaudación, distribución del gasto y manejo de la deuda pública.

Año	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	105%	109%	92%	96%	65%
Fuente: Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011, OSFEM					

Como lo muestra la tabla anterior los ingresos que ha recaudado el municipio de Atizapán de Zaragoza han disminuido notablemente respecto a lo que se tenía presupuestado, especialmente para el año 2011 donde tuvo un déficit de 35%. Derivado del análisis presupuestal efectuado al ejercicio 2011, señala el OSFEM que se requirió a la entidad fiscalizable la información, documentación o apoyo necesario para justificar tal déficit, sin embargo la respuesta presentó inconsistencias. Lo cual indica que existe un desconocimiento por parte de los servidores públicos hacendarios para presentar la evidencia necesaria que solicitan otras dependencias.

De igual forma el déficit en la recaudación es generado por una débil política de recaudación y una alta dependencia de transferencias federales. Como se observó en la gráfica 3.13, a pesar de los problemas en materia de recaudación, no existe interés por parte de los servidores públicos en capacitarse en este rubro.

Grafica 3.18



Fuente: Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011, OSFEM

En lo concerniente a la clasificación económica del gasto público respecto a la media municipal, se puede observar que el gasto corriente que incluye los servicios personales, supera a la media en 7%, mientras que el gasto de inversión es mucho menor en comparación con la media municipal, y por último las erogaciones destinadas al pago de la deuda pública son mucho mayores a las que hacen otros municipios, a pesar de que el gasto corriente en especial en servicios personales ocupa un lugar importante, no se implementan incentivos o erogaciones para mejorar y fortalecer el capital humano.

Esto indica que la distribución del gasto no se hace de manera adecuada y no se apega a los programas planeados, por consiguiente se debe realizar una presupuestación de acuerdo a lo estipulado en el Plan de Desarrollo Municipal.

Tabla 3.3: Comparativo de la Media de los Municipios en proporción de la Deuda Pública registrada con respecto a los Ingresos recaudados 2007-2011		
Año	Atizapán de Zaragoza	Media Municipal*
2007	51.3%	42.5%
2008	40.3%	39.3%
2009	47.7%	40.2%
2010	79.3%	46.1%
2011	78.7%	44.7%

\*La media de los Municipios se realiza con base al artículo 216-C del Código Financiero del Estado de México y Municipios, clasificando el territorio en zona A, B y C, de acuerdo al impacto que representa la concentración de la población residente, así como la actividad predominante en cada zona.

Fuente: Elaboración propia con base al Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011

Por último en lo que respecta a la deuda pública se puede observar que el municipio de Atizapán de Zaragoza ha aumentado su deuda respecto a los ingresos recaudados, a pesar de que el Código Financiero del Estado de México y Municipios en el artículo 271 señale: “los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal”.

Esto indica que no puede solventar sus gastos con el nivel de recaudación que tiene por lo cual se ve obligado a incrementar su deuda y para todos los años ha superado el 30% antes mencionado. De esta manera se queda la preocupación al no ver el interés de parte del IHAEM para asesorar en el control de la deuda pública.

En el presente capítulo se señalaron los principales rasgos del IHAEM como institución facilitadora de cursos de capacitación a servidores públicos hacendarios municipales y el impacto que ha tenido en el fortalecimiento de la profesionalización.

Derivado de esta relación se puede decir que el IHAEM no está cumpliendo adecuadamente con sus funciones a pesar de que los recursos asignados a esta área han aumentado en cada ejercicio fiscal, esto debido a la falta de canales de comunicación entre el Instituto y los ayuntamientos, así como la vigilancia y control limitada de los servicios que otorga. Sin embargo también podría deberse a la falta de interés por parte del IHAEM para que lleguen de manera precisa y a tiempo sus asesorías como es el caso en el manejo de la deuda pública y de involucrarse más en la promoción.

Por lo tanto en el cuarto capítulo se presentará una propuesta de un Sistema Profesional Municipal que cuente con mecanismos manejados anteriormente por el IHAEM para contribuir en mayor medida en el incremento del nivel de profesionalización de los servidores públicos hacendarios municipales.

## **Capítulo IV: Propuesta de Implementación de un Sistema Profesional Municipal**

En el presente capítulo se presenta una propuesta de implementación de un Sistema Profesional Municipal (SPM)<sup>37</sup>, así como las implicaciones jurídicas que impactan en ello, ya que como se mencionó anteriormente el accionar de la Administración Pública está constreñida al principio de legalidad. El municipio al ser un aparato gubernamental está sujeto a una serie de instituciones que norman su actuar, por lo cual se debe especificar el rol que juegan las leyes, normas y reglamentos para la implementación de cualquier política pública en este caso de una serie de acciones encaminadas a mejorar la capacidad y profesionalización de los servidores públicos municipales hacendarios.

En primer lugar se expondrá de acuerdo a los resultados de la investigación la necesidad de crear mecanismos de coordinación entre el IHAEM y los gobiernos municipales para que en conjunto se lleve a cabo acciones para mejorar la Hacienda Pública Municipal a través de los mecanismos de la profesionalización de servidores públicos. Asimismo se hará mención de los principales artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) donde intervenga o se mencione la responsabilidad de los servidores públicos municipales así como su obligación para llevar a cabo su tarea con cabalidad y apego a la ley.

En segunda instancia se presentan los procesos fundamentales en materia de profesionalización de los servidores públicos hacendarios. Haciendo hincapié en las diferentes etapas que comprende la propuesta de los mecanismos de profesionalización, los cuales pueden considerarse como medios imprescindibles para auspiciar el desarrollo de los servidores públicos, así como la consolidación de otras prácticas de mejoramiento administrativo de la función pública.

---

<sup>37</sup> Equivalente a un sistema de servicio civil de carrera a nivel municipal.

Por ello es que “la instauración de servicios de carrera y prácticas de profesionalización sistemática requieren tratarse como políticas públicas a efecto de lograr consolidar la base institucional y social que las respalde de manera definitiva.”<sup>38</sup>

La profesionalización de los servidores públicos constituye la base indispensable para construir y acreditar la calidad de las instituciones. Resulta impostergable, por lo tanto, edificar una política pública que asegure que los servidores públicos posean las competencias requeridas para un desempeño eficaz y eficiente. De igual manera, tal política debe favorecer el desarrollo de una vocación y de un plan de vida y una carrera administrativa para quienes brindan su contribución en las administraciones públicas estatales.

#### **4.1 Consideraciones Previas a la Implementación de un Sistema Profesional Municipal**

Como se mencionó a lo largo de la presente investigación es importante destacar las implicaciones legales que se pueden presentar al implementar un sistema de capacitación a nivel municipal para servidores públicos hacendarios; cabe señalar que cualquier intento por implementar un reglamento aun a nivel municipal no puede contraponerse a una ley o norma superior.

En concordancia con lo expuesto en el primer capítulo de la presente investigación donde se señala la importancia de contar con servidores públicos hacendarios altamente capacitados, se puede encontrar que en el marco legal solo se le da una gran carga hacia la ética profesional y la responsabilidad que recae en ello, estos puntos los podemos encontrar desde la Carta Magna donde señala en el artículo 109 que se “deben promulgar leyes de responsabilidades de los servidores

---

<sup>38</sup> De acuerdo con el Foro Nacional Permanente De Profesionalización Y Servicio Profesional De Carrera. Carta Mexicana De Profesionalización Y Servicio Profesional De Carrera En Gobiernos Locales. México, D.F. a 17 Noviembre de 2006. <http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/carta.pdf> consultada el 01-02-12.

públicas encaminadas a sancionar a quienes por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

A razón del principio de legalidad bajo el cual se deben regir los servidores públicos, la Constitución Política señala en el Artículo 128 que “todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”, lo cual incluye a los servidores públicos municipales quienes están obligados a guardar las normas de los tres órdenes de gobierno.

Es por ello que para lograr un alcance mejor en el desempeño gubernamental, que contemple mayor eficiencia y eficacia, es necesaria la actualización por medio de la capacitación para el trabajo en la Administración Pública a través de conocimientos técnicos en coordinación con conocimientos prácticos, enfocados a actividades particulares de los servidores públicos. Pero a pesar de eso, las sanciones hacia los servidores públicos municipales son muy pocas, y la pregunta aquí sería ¿por qué las sanciones hacia los servidores públicos municipales son tan pocas?, tal vez por un lado sea por los grandes favores políticos que están de por medio o tal vez sea debido a la falta de un verdadero sistema vigilante y de control.

El SPM deberá ser vigilado y controlado por un instituto autónomo del proceso municipal, para lo cual el IHAEM podría fungir como árbitro en la implementación de este sistema, de esta manera se conseguirá cierta autonomía en relación a las decisiones tomadas por las autoridades municipales. Para que el IHAEM, pueda lograr esas facultades deberá contar con el personal mínimo indispensable para desarrollar dichas actividades encaminadas a la implementación de un sistema de profesionalización de servidores públicos municipales hacendarios, sin olvidar el uso de los mecanismos de capacitación y certificación.

En lo que respecta al cuidado en específico de la Hacienda Pública Municipal, este principio se encuentra contemplado por el máximo ordenamiento jurídico del país en el artículo 134 donde se estipula que “los recursos económicos de que disponen los municipios, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Por lo tanto los servidores públicos de los municipios, tienen en todo momento 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. Sin embargo está existiendo una falla en la práctica y esto se ve reflejado en el estado en el que se encuentran las finanzas públicas municipales.

#### **4.1.1 Las particularidades en los Servidores Públicos Hacendarios**

Para el caso de los servidores públicos municipales encargados de la administración de la Hacienda Pública Municipal no los exime su ignorancia de las normas que se mencionan y cuáles son las responsabilidades que pueden incurrir por el mal manejo de los recursos públicos.

Asimismo en el tema de la Hacienda Pública Municipal es forzoso remitirse a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de la misma manera y de forma coherente con lo antes expuesto, debido a que esta ley señala que los servidores públicos deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, incluyendo a los servidores públicos municipales ya que manejan recursos federales a través de las Transferencias

Federales. Sin embargo a pesar de que se manejen recursos federales también hay un control mínimo o nulo en algunos casos de parte del gobierno federal.

A partir de la LFPRH, se formulan los manuales de operación y elaboración del presupuesto de ingresos y egresos de las entidades y municipios por ello es de vital importancia su revisión debido al impacto que tiene sobre los servidores públicos hacendarios al señalar el principio del *Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria*.

En materia de gasto público se señala que los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia de metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en la LFPRH y las demás disposiciones generales aplicables, lo cual implica que deben tener cierto grado de conocimiento para la implementación del presupuesto.

El servicio público hacendario requiere del cumplimiento de una serie de valores que bien han sido señalados en el apartado teórico; incluso en las normas antes señaladas se concentran las responsabilidades de los servidores públicos donde se incluye a los trabajadores de los organismos gubernamentales municipales como servidores públicos, condición que los obliga a la vigilancia de la normatividad antes expuesta. En consecuencia, los servidores públicos hacendarios deben abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Municipal, ya sea por el manejo irregular de fondos y valores municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales de los municipios y de los concertados en convenios por el Estado con la Federación, y sus Municipios.

Asimismo quedan incluidos como sujetos de las leyes, quienes participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa en términos legales al constituir una responsabilidad solidaria con los responsables directos y subsidiarios en su carácter de servidores públicos y que en tal virtud, tanto unos

como otros quedan obligados al pago de los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública del municipio.

Se puede afirmar que existe una gran carga de responsabilidades que se les imputa a los servidores públicos, para lo cual éstos deben contar con los conocimientos suficientes para poder desempeñar sus cargos con apego a la ley. Con especial énfasis en aquellos que manejan directamente los recursos públicos. Por ello es necesario hacer un esfuerzo para implementar un sistema de profesional municipal en materia hacendaria en coordinación con el IHAEM debido a que este Instituto es un organismo técnico hacendario.

#### **4.2 El Papel del IHAEM e Instituciones Académicas en la Implementación de un Sistema Profesional Municipal (SPM)**

Como se acentuó anteriormente el IHAEM juega un papel de suma importancia en la capacitación y certificación de los servidores públicos hacendarios, señaladas en el apartado referente a sus atribuciones. Así que este organismo debe coordinar de manera imparcial las acciones que lleven a cabo los gobiernos municipales para salvaguardar la neutralidad del SPM.

Esta neutralidad no solo deberá quedar del lado del Instituto, sino también deberá existir por parte del servidor público seleccionado, sobre todo debe tener una neutralidad política. De esta manera se estará evitando alguna influencia de índole partidista en el proceso administrativo, además es conveniente para los servidores públicos mantener la neutralidad debido a que se eliminaría el factor de “la alternancia gubernamental” del Sistema Profesional Municipal.

Como propuesta se postula que el IHAEM actúe como coadyuvante de las dependencias municipales para asesoría en materia de reclutamiento y selección de los servidores públicos, pero son éstas quienes tienen la responsabilidad directa

de llevar a cabo el proceso, asimismo en coparticipación con instituciones académicas. Es necesario que el IHAEM como organismo técnico lleve a cabo un diagnóstico periódicamente para que los catálogos de puestos correspondan con los perfiles de los servidores públicos a lo largo del tiempo para que no pierdan la coherencia en sus funciones.

Para ello un elemento importante del buen funcionamiento del sistema de capacitación y certificación de los servidores públicos municipales, es generar con una base de datos, información de los servidores públicos que laboran y han laborado en los cargos de hacienda pública, así como su perfil y el desempeño que han mostrado. A su vez puede ser usado como un mecanismo de control para los servidores públicos que ya se han certificado o que falta por certificarse (lo cual la realización de una base de datos debe estar a cargo del IHAEM).

Con la involucración de las instituciones académicas en el proceso de reclutación y elaboración del perfil (en base al catálogo de puestos); le daría un sentido de independencia y neutralidad en relación con la visión del Ayuntamiento y las consideraciones que pueda desarrollar el departamento de recursos humanos de éste. Por esa razón es necesaria la participación de instituciones académicas y expertos en la materia para la elaboración y diseño de puestos, además en la definición de perfiles, debido a la gran evolución de las tareas y las nuevas exigencias que requiere la Administración Pública.

La intervención de alguna institución académica podrá evitar que el proceso de selección se haga de manera arbitraria, politizada, con prácticas de patronazgo y clientelismo. Los procesos disciplinarios permiten corregir las fallas por medio de la ejemplaridad al sancionar las malas conductas e inadecuadas. El proceso de remuneración hace referencia a la contribución de los empleados al lograr los objetivos y metas establecidas. Para la selección se deben llevar a cabo una serie de pruebas como exámenes de conocimiento y psicométricos, entrevistas a los candidatos, para tener un conocimiento de su personalidad, experiencia y

habilidades. Asimismo se deben aplicar pruebas de compromiso social que sirven para dar a conocer si la persona tiene suficiente conocimiento y disposición de trabajar con la lealtad, honestidad y compromiso que la ciudadanía requiere.

El IHAEM debe contar con personal profesional que entreviste y aplique pruebas psicométricas a quienes se presenten a solicitar empleo, así como a candidatos enviados por las dependencias. Esto último no es frecuente ya que esta tarea la realizan directamente los responsables de sus áreas administrativas, así como las específicas en los organismos auxiliares cuando se trata de sus propios candidatos.

Lo anterior está inmerso en una política de descentralización de funciones que fundamentó, en su momento, la creación de coordinaciones administrativas en cada una de las dependencias municipales, sin embargo muchas veces estas coordinaciones no son imparciales al momento de la selección por ello la intervención del IHAEM y de instituciones académicas son necesarias.

### **4.3 Sistema Profesional Municipal (SPM)**

Se puede definir que un Sistema de Servicio Profesional Municipal, es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Administración Pública con base en el mérito en la creación de una carrera administrativa y con el fin de impulsar el desarrollo de las capacidades administrativas para beneficio de la sociedad.

Como ejemplo a nivel federal tenemos que el Servicio Civil de Carrera, que se estructura por los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación. Cabe destacar que el alcance de esta política solo es a nivel de administración pública descentralizada, lo cual

excluye personal de los gobiernos estatales o municipales sin embargo da la pauta para que se reproduzca en estos niveles.

El estudio de caso como ya se ha señalado es el municipio del Estado de México, Atizapán de Zaragoza, el cual existe un antecedente de norma jurídica dedicada al servicio profesional de carrera. Por ejemplo el Título Quinto de la constitución local del Estado de México regula el poder público de los municipios y señala la estructura básica organizacional que deben contemplar. Señala los requisitos para ser miembros de los ayuntamientos así como las atribuciones que estos tienen, sin embargo en ningún momento se contempla algún requisito de capacitación o certificación.

Mientras que en el Título Tercero de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, tiene una particular relevancia al representar la conveniencia de ampliar el esquema de obligaciones o código de conducta para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses.

Resulta también como un aspecto relevante y novedoso para la Legislación Administrativa en el Estado, es la inclusión de un apartado especial que regula la limitación de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que buscan reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos del sector auxiliar y fideicomisos municipales.

Para que la Administración Pública siga siendo funcional eficiente y eficaz para la sociedad, ésta deberá actualizarse para estar a la vanguardia en el aprendizaje de nuevas complejidades y desarrollo de habilidades. Motivo por el cual

el Ayuntamiento tiene que ver al proceso de capacitación del personal como una inversión para el mejoramiento de los procesos administrativos, además se podría evitar que se eleven los costos de rupturas a causa de errores en los programas o pueda existir algún tipo de alteraciones.

En primera instancia se debe considerar realizar una reforma en el sistema de administración municipal para poder instaurar el SPM y de esta manera se adecuen las estructuras municipales, acorde con las necesidades de la instauración de este sistema. Como impulso para establecer el sistema se debe tener en consideración los siguientes mecanismos: Catálogo de puestos, selección de personal, evaluación y sanción.

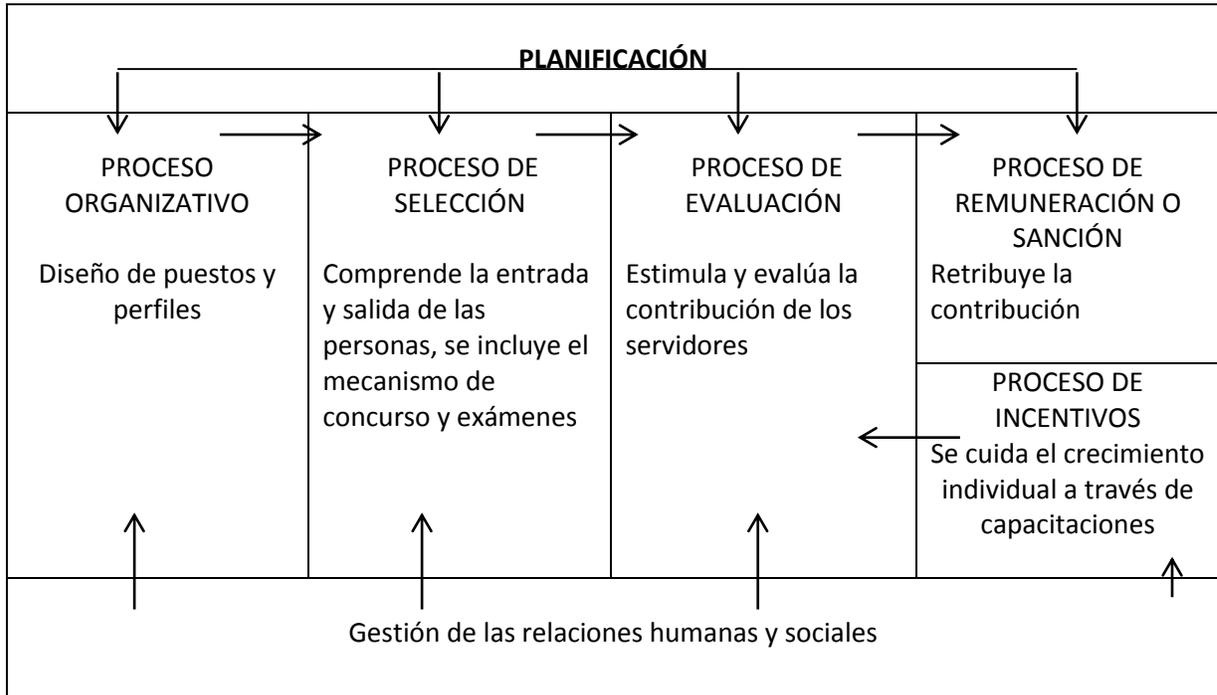
A condición de que la estructura deje de ser deficiente y el personal no sea rotativo, es necesario que se implemente un SPM en materia de Hacienda Pública; el cual contenga principios, valores, procesos y bases para que se logre operar una carrera administrativa en base al mérito. Ahora bien la pregunta sería ¿Cómo construir un SPM que permita atraer y conservar a los mejores servidores públicos para así elevar la eficiencia y eficacia de las prácticas administrativas?

Hay que recordar que toda acción requerida para el impulso de un SPM, debe ser previa y sustentada con la promulgación de una ley para establecer un marco jurídico<sup>39</sup> y una estructura generalizada. El Sistema Profesional Municipal está integrado por diferentes componentes, que operan como subsistemas conectados e interrelacionados de la forma que expresan las flechas en la siguiente tabla.

---

<sup>39</sup> Cabe señalar que para efectos de esta investigación no es de índole jurídico, por lo cual solo se abarcará las implicaciones técnicas.

Tabla 4.1: Estructura del Sistema Profesional Municipal



Fuente: elaboración propia con base a Servalós (2000)

El punto neurálgico de un sistema de capacitación y demás mecanismos de profesionalización son procesos de administración de personal, que son técnicas de selección de empleados, colocación de los mismos en áreas donde maximicen su potencial, a su capacitación, transferencia y promoción, medidas disciplinarias así como mecanismos de separación y jubilación.

El sistema profesional será instaurado con base meritocrática, esto con el fin de que los servidores públicos reclutados y seleccionados sean de acuerdo a su competencia; esta competencia será evaluada por medio de concursos de oposición y exámenes (que evalúan habilidades, ética y de comportamiento humano) mecanismos que se especificaran a continuación.

### 4.3.1 Proceso Organizativo.

En el subsistema del proceso *Organizativo* se encuentran los contenidos de las tareas y características necesarias a desempeñar por parte de los servidores públicos. Su objetivo es tener una integración de políticas y prácticas para la definición de características y condiciones de ejercicio de las tareas, además de incluir los requisitos idóneos para establecer un perfil para cierta actividad administrativa.

En el proceso organizativo se debe comenzar pensando en un diagrama de organización, ya que los puestos deben diseñarse en función de los lineamientos jurídicos de cada dependencia. En dicho diagrama se debe señalar la edad y la antigüedad en los puestos, esto con la finalidad de futuras promociones o separaciones de cargos. Este proceso debe estar identificado como la *Planificación* de los recursos humanos, donde se tiene la entrada a todo el sistema profesional. En la cual se deberá estudiar las necesidades cuantitativas y cualitativas (ya sea a un corto, medio y largo plazo) que deben emprenderse para cubrir las necesidades internas, contrastándolas con las necesidades detectadas. Incluso deberá estar ligada con una base de datos que contenga la información sobre el personal (para tener un control de las capacidades con que cuentan los recursos humanos).

Una vez ubicado este diagrama es prudente comenzar con un diseño de puestos, señalando cuales deberán ser las habilidades generales y específicas necesarias para desempeñar cada cargo, asimismo especificando un perfil académico y la experiencia laboral requerida. Este diseño deberá ser adecuado a los puestos y los perfiles, de manera que ayuden en el proceso de incorporación al posibilitar una calidad entre las necesidades que tiene la Institución y con la oferta de cualidades que hay en el mercado laboral.

Debido a que el catálogo de puestos es un instrumento que “proporciona las descripciones claras, perfectamente definidas y consistentes de los puestos que

integran la administración pública municipal, sirve para determinar los salarios, orienta las etapas del proceso de integración a las estructuras de organización, coadyuva en un sistema escalafonario, funcional e intercomunicado que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores” (Montes de Oca, 1993: 98).

El diseño de puestos de trabajo implica la “descripción de actividades, funciones, responsabilidades y finalidades” (Longo, 2004: 123) que se le asigne al puesto, este debe contemplar lo siguiente:

- Las características que debe contener
- Misión y razón del puesto
- Donde se encuentra el puesto dentro de la estructura
- Dimensiones de los recursos que maneja
- Funciones y tareas principales
- Responsabilidades y sus alcances
- Finalidades del puesto, metas a alcanzar

La actualización de los catálogos de puestos representa una valiosa aportación para todas las dependencias, las cuales podrán utilizarlos en sus procesos de reclutamiento y selección así como para programar la capacitación necesaria a los servidores públicos, la planificación de su carrera y la elaboración de cuadros administrativos de remplazo.

#### **4.3.2 Proceso de selección**

Para el proceso de Selección que comprende la entrada y salida de las personas al servicio público, además de utilizar los concursos y exámenes como mecanismos de selección para la realización del diagnóstico adecuado. Se tiene la costumbre de crear puestos para los individuos y no seleccionar a los individuos para cubrir puestos; y predomina la selección por sistema de botín, práctica que debe ser

reemplazada por un sistema de concurso dependiendo del cargo. Ahora bien cuando se realiza una convocatoria para cubrir el puesto público, puede ser de dos características:

- a) Cerrada: solo podrán participar servidores públicos de la misma área o departamento gubernamentales.
- b) Abierta: podrán participar servidores públicos de otra área o departamento, además podrán participar los ciudadanos interesados en el servicio público municipal.

Cabe observar que el proceso de selección de personal deberá ser abierto, competitivo, transparente, equitativo y en base a méritos acreditados, el sistema profesional debe incentivar la certificación del personal por medio de la promoción o remoción de los cargos, asimismo se deben estipular las normas necesarias para evitar la discrecionalidad y dejar de un lado la arbitrariedad en el proceso de selección del personal. De esta manera se podría contar con un sistema de selección neutral, donde un organismo externo regule sin llegar a ser juez y parte. No hay que olvidar que cuando se habla de que sean exámenes o concursos bajo el termino de igualdad, quiere decir que no deberá existir la discriminación (ya sea por opinión política, raza, color, religión, de género, por alguna minusvalía física, etc.).

El siguiente elemento en el proceso de selección, es donde se debe elegir al servidor público de acuerdo a sus características, habilidades, experiencia y conocimientos, los cuales se podrán saber de alguna manera (lo más objetivamente posible) a través de pruebas de conocimientos específicas para cada puesto. Esto a su vez ayudará en la ubicación de las debilidades en las capacitaciones y actualizaciones y así poder resolverlas.

Uno de los problemas que se quiere evitar en el proceso de selección es que el perfil del puesto se haga “*ad hoc*” a la persona interna que haga la solicitud o a la

persona que cuente con ciertos favoritismos de algún superior, debido a que esta manera le cierra las posibilidades a los aspirantes externos e incluso a los internos, demostrando que aún hay características del sistema de botín y no una imparcialidad como debería ser.

La búsqueda de candidatos ya sea por medio de concurso, o por medio de servicio social y prácticas profesionales, debe considerar una vinculación muy estrecha con las instituciones académicas, ya que las universidades son un importante nicho de candidatos. Asimismo esta búsqueda siempre debe hacerse cotejando las capacidades de los candidatos mediante instrumentos precisos como los requisitos que menciona el catálogo de puestos ya antes elaborado.

Por último una vez seleccionado el servidor público deberá iniciar con un proceso de inducción al puesto y su entorno. La inducción debe ser en dos sentidos, por un lado, se debe dar una introducción general de lo que significa trabajar en el municipio, haciendo saber su historia, funciones, organización y otros datos relevantes. Se recomienda que se presente con los demás trabajadores que participarán en la consecución de los objetivos municipales, además de hacer un recorrido por las instalaciones del palacio municipal. Y por otro lado en el departamento y puesto que se va a ocupar, se le debe dar una explicación detallada de su trabajo, con base en la descripción de puestos correspondientes, se les presentara a su jefe inmediato y a los trabajadores que formarán, junto a él, el departamento respectivo, asimismo se le debe dar una copia del manual de organización, procedimientos de la dependencia y su ley de responsabilidades del servidor público.

### **4.3.3 Proceso de Evaluación**

Tomando como punto de partida que durante el proceso de selección se hizo uso de una lógica donde la persona escogida esté adecuada al perfil requerido de

acuerdo al puesto que desempeñará. Por lo tanto para el proceso de evaluación no se debe olvidar que se requiere en primera instancia que durante la fase de reclutamiento se debe buscar y seleccionar candidatos que cubran con el perfil específico de cada puesto.

En cuestiones de evaluación del desempeño del servidor público es necesario cambiar la práctica de valoración del trabajo de parte del superior jerárquico, la cual no está basada en la capacidad, ni productividad y mucho menos por el mérito. Es por esa razón que el IHAEM deberá tener esta facultad para que la evaluación del desempeño sea objetiva y clara tanto para los servidores públicos, el Ayuntamiento y sin menor importancia para los ciudadanos. Lo cual prueba que el proceso de *Evaluación* se estará estimulando y evaluando la contribución de los servidores públicos al manejo de la Administración Pública.

Para la medición del desempeño individual por medio de la certificación, se deberá considerar los siguientes factores:

- a) Existencia del cumplimiento de procedimientos establecidos.
- b) Existencia de alguna contribución para mejorar el servicio otorgado.
- c) Consecución y cumplimiento real de metas y objetivos establecidos (los cuales deberán ser comprobables).
- d) Revisión de capacitaciones, es decir, si éstas realmente fueron adquiridas por el servidor público y si la Institución mencionada las impartió (en este caso sería el IHAEM).

Si no existe una evaluación del “rendimiento formalizado, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente” (Longo, 2004: 115). Es primordial que se dé un seguimiento activo del rendimiento, para que se pueda observar si realmente existe un desempeño satisfactorio del servidor o no. De esta manera en base a este seguimiento se dará una evaluación del rendimiento.

Un requisito de permanencia en los puestos, es cumplir con una evaluación semestral, supervisada por el IHAEM donde se evalué, tanto los conocimientos técnicos, así como el desempeño que han demostrado; si han cumplido con cursos de capacitación y actualización así como la demostración de estas capacitaciones a través de la certificación, la acreditación de dicha prueba será fundamental para la conservación del cargo. Este mismo mecanismo también podría funcionar como medida de productividad de los servidores públicos.

Dicho de otro modo la existencia de un sistema de evaluación del desempeño instala una obligación constante a la actualización, por otra parte si se incita a la autoevaluación del servidor público se estaría promoviendo la certificación a través de incentivos como la promoción de puestos.

#### **4.3.4 Proceso de Remuneración**

Mientras que en el proceso de *Remuneración* se estará retribuyendo a la contribución que hacen los servidores públicos a los procesos administrativos. En esta etapa se debe formular un programa de desarrollo a partir de estímulos y/o sanciones. Como estímulo se puede considerar la retribución a sus servicios como una oportunidad de mejorar su cargo y sus ingresos.

Por ello son los servidores públicos otro actor promotor de la Reforma Administrativa, ya que ellos mismos pueden funcionar como promotores del cambio al convertirse en los principales protagonistas de la ejecución de este motivo, por el cual se les debe aplicar mecanismos de remuneración o sanción a su actuar. En efecto desde el catálogo de puestos se deben incluir los niveles y categorías salariales a nivel general distinguiendo cuáles pertenecen al personal de base y cuáles al personal de confianza. En este caso los trabajadores de confianza son

candidatos para el SPM, debido a que actualmente existe una movilidad a través de la discrecionalidad de sus superiores.

Para establecer la remuneración se debe tomar en cuenta la definición del perfil al identificar y describir las características y competencias básicas requeridas, no solo se debe tomar en cuenta la preparación académica, sino también las “habilidades, actitudes, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad” (Longo, 2004: 125).

Nuevamente un punto de especial cuidado se encuentra el mecanismo de contratación del personal, en el cual debe existir un régimen jurídico laboral que especifique claramente los motivos y causales por las cuales se puede separar a una persona de su cargo, ya sea por causa disciplinaria o por fallas en el rendimiento, se deben fundamentar bajo un formato acreditado, es decir, que realmente se demuestre con hechos el motivo de la separación, de esta manera se puede dar certeza tanto al empleado público como a la Administración Pública.

Los servidores públicos también deben responder de sus propios actos; es posible que incurran responsabilidades de nivel penal, siempre y cuando los actos y omisiones sean de un alto nivel de gravedad.

Las sanciones pueden consistir en:

- a) Separación del servicio (falta grave).
- b) Suspensión de funciones de manera temporal.
- c) Pérdida de remuneraciones (económica).
- d) Amonestación.

Con un régimen disciplinario se evitará que los servidores públicos tengan un aprovechamiento beneficioso a partir de su cargo al utilizar los conocimientos o información a favor de ellos o de alguna persona cercana; y no en beneficio de la sociedad. Además bajo este régimen se estará protegiendo a la Administración

Pública y a la ciudadanía de las conductas ilícitas de los servidores públicos. Dentro del tema de las sanciones, lo primero que se debe realizar es un estudio para llevar a cabo un diagnóstico de la gravedad del asunto, y poder etiquetarlo como grave aquel asunto que se realice con dolo y de manera habitual mediante, o como un asunto menor aquel que sea por negligencia, sin intención y sin causar algún daño a la Administración Pública y a la sociedad.

Por otra parte actualmente las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinan sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Sin embargo estas sanciones en la mayoría de los casos no son aplicadas, de acuerdo a la gravedad del asunto o el proceso de sanciones más largo del período indicado.

#### **4.3.5 Proceso de Incentivos**

Por último con el proceso de *Incentivos* se estará cuidando y dando un énfasis del crecimiento individual de los servidores públicos a través de las capacitaciones. Los

cursos de capacitación al ser de carácter opcional y de libre elección por parte del personal, se desaprovechan los beneficios potenciales de estos cursos que podrían resultar útiles y hasta claves para el ascenso y promoción de los servidores públicos. Esto ya debe tener un giro de 180 grados, en donde, los cursos de capacitación regresen al carácter obligatorio y con temas necesarios para la actualización de conocimientos requeridos, esto traerá un mejor aprovechamiento y se verá reflejado en un mediano y largo plazo en la calidad de las prácticas administrativas.

La capacitación podrá estar enlazada con la promoción, a través del otorgamiento de puntos adicionales al elevar la productividad, calidad del servicio, eficacia y eficiencia del servidor público.

Las etapas de los cursos de capacitación deberán ser las siguientes:

- 1) *Detección de necesidades* con base en el puesto y las metas establecidas.
- 2) *Desarrollo* de los cursos.
- 3) *Evaluación* para ver el aprovechamiento de estos cursos.

No tiene valor alguno y mucho menos algún impacto significativo si las Instituciones académicas encargadas de realizar las capacitaciones, talleres y diplomados no tienen una conexión muy estrecha con los Ayuntamientos y el IHAEM. Asimismo no tiene mayor importancia que los cursos tengan un previo diagnóstico y una evaluación del impacto en el desempeño, si no existe en verdad un control por parte del IHAEM por medio de la elaboración de una lista de asistencia a los cursos de capacitación y de la existencia de una base de datos de los servidores públicos certificados existentes.

En lo que respecta a las actividades de capacitación y adiestramiento, diversos preceptos del Título Tercero de la *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios* consagran entre los derechos de los servidores públicos generales y de confianza, asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a

puestos de mayor categoría. En otro aspecto el numeral 88 de la misma ley enlista dentro de las obligaciones a los servidores públicos, participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia.

Siendo así ya no debe haber ninguna excusa para la asistencia a una capacitación por parte del servidor público, ya que está marcado por una ley y como consecuencia no podrá haber una omisión debido a que deberá existir una sanción por el incumplimiento. La cuestión ahora es si actualmente teniendo como base la existencia de esa ley, si realmente se están aplicando o no las sanciones correspondientes.

La función de la *Capacitación y Certificación* en el sistema meritocrático contribuye a mejorar la calidad del personal seleccionado, ya que si se usan estos mecanismos, se pueden desarrollar características importantes y necesarias de los servidores públicos ya seleccionados, tomando como base que previamente ya se seleccionaron los servidores públicos de acuerdo a un perfil adecuado. Por su parte los programas para los cursos de capacitación deben tener el fin de que los servidores públicos adquieran conocimientos indispensables para que vayan adquiriendo ascensos escalonarios y condiciones de ascenso con el requisito de eficientar a los servidores públicos.

Para lograr un cambio dentro del sistema se tendrá que tomar en cuenta el factor *Oportunidad* para realizarlo, con lo cual se considerará cual es el contexto en ese momento y quienes son los actores involucrados que tomen la decisión de llevarlo a cabo. Tomando en consideración los factores expuestos, así como la estructura del sistema político mexicano (en particular el de los municipios) entra en el debate si ¿será oportuna se realice el cambio del sistema y se implemente un SPM?

Por consiguiente el compromiso de parte del gobierno estatal y municipal en el Estado de México se verá reflejado si tan solo asumieran la necesidad de una

integración del SPM, y para ello deberá empezar con la visualización de que su responsabilidad pública la tienen con los ciudadanos. Este paso ya sucedió a nivel Federal por medio del Plan Nacional de Desarrollo (1995 -2000) en el apartado de la “*Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública*” y su línea de acción de *Profesionalización de los Servidores Públicos*. Ya en año del 2003 se estableció un Sistema Civil de Carrera en las dependencias centralizadas (es decir las Secretarías del Estado), este sistema tuvo varias reformas por cada cambio de gobierno federal.

A pesar de que ya hubo una iniciativa a nivel federal, ésta no ha tenido el impacto suficiente para que se contagie ese cambio en los otros niveles de gobierno como el estatal y municipal. Al mismo tiempo para poder consolidar un sistema de estas características se requiere de varios años. Ya que es muy común a nivel municipal que cada cambio de administración se cambie a la mayor parte del personal, o que los contratos sean vigentes solo durante la administración bajo la cual fueron contratados. Práctica que será difícil de erradicar.

En lo que respecta al municipio no existe ningún reglamento alternativo o ley que estipule otras responsabilidades a los servidores públicos ni mucho menos un reglamento que de bases para un sistema profesional de carrera. Lo más cercano a restricciones en cuanto a contratación de personal lo encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde en el artículo 32 fracción cuarta señala que para ser tesorero se debe:

“Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran y en los otros casos, de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado”. Sin embargo más allá de dichas disposiciones no contamos con otras regulaciones en materia de capacitación o profesionalización de servidores públicos hacendarios municipales.

## 5. Conclusiones y Consideraciones Finales

La Función Pública es conocida también como Administración Pública, siendo de manera Institucional. Por definición se debe entender como el conjunto de personas que encarnan la Administración Pública. Y donde la estabilidad en una institución se debe a que cuenta con una jerarquía cuidadosamente graduada en números de cargos con sus quehaceres y salarios correspondientes.

Bajo esta perspectiva la Administración Pública es la actividad profesional para lograr una carrera administrativa y donde también se procure la capacitación general previa adecuada al ingreso; así como la especialidad en diferentes ramas técnicas de la Administración. Al analizar a la Administración Pública no solo se debe realizar desde un solo aspecto normativo, sino también se debe considerar hacerlo bajo una lupa politológica; en donde, se tome en cuenta los aspectos sociales y políticos en el que se desarrollan las tareas administrativas. Para entender más a fondo o de manera más específica, podemos enfocar el análisis tras un estudio ideológico, la influencia de los ciertos grupos de interés así como la relación directa que tienen los partidos políticos en el sistema político en el que se desarrolla la administración.

Ahora bien dentro de la Administración Pública se puede encontrar una variable que ha sido poco valorada en los último tiempos, la cual es la Ética Pública. Teniendo como uno de sus valores la Profesionalidad, eficiencia, la atención y servicio al ciudadano, por último la imparcialidad. Es por eso que se debe poner más énfasis en cómo se realizan los mecanismos de formación y de socialización de los empleados públicos, debido a esto se debe analizar bajo la lupa de la infraestructura ética. Ya que así se podrá ver cuál es el impacto que tienen.

Uno de los requisitos para la profesionalización es tener alguna escuela para la enseñanza de Administración Pública, donde se vincule la teoría con la práctica en el aparato gubernamental, para que de esta manera el *administrador público*

tenga verdaderas oportunidades de convertirse en el futuro en un servidor público con una carrera administrativa. Hay que considerar que la mayoría del conocimiento práctico es adquirido por el actuar diario y no en una escuela; pero la verdad se necesitan administradores instruidos y con conocimientos necesarios ya de forma previa; para no caer en la rutina del ensayo-error, en donde, la única que no se vería beneficiada es la propia Administración Pública.

El servidor público también debe ser reconocido como un agente administrativo, quien da prestaciones de servicios o actividades funcionales por períodos determinados; encargado por lo tanto de la Administración Pública. Su capacitación y responsabilidad aumentará en relación directa con la función que el Estado le asigne de acuerdo a la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Bajo estos preceptos se puede inferir que la promoción depende de la satisfacción en sus obligaciones y como en el entrenamiento y capacitación progresivo y certificación que se tengan. Para contar con estas características adecuadas para el desempeño de la función, el servidor público puede acceder por medio de la *marcha gradual*, teniendo como base un sistema meritocrático (conocido como el sistema civil de carrera), para que de esta manera tenga una adquisición de conocimientos necesarios para desempeñar de manera eficiente sus funciones.

Por esa razón existe una legislación orgánica, que emana de leyes que organizan a las autoridades, así como el establecimiento de sus funciones que son temporales y revocables, de acuerdo al puesto que ocupen.

Los que son considerados como servidores públicos optan servir al Estado desde que inician sus estudios profesionales. Y es más certero si proviene de una escuela especializada en la Administración Pública; no importando si lo hacen o no con la cooperación del Gobierno en la Universidad para llevar a cabo la preparación del servidor público. El apoyo consistiría en dar recursos públicos a esos centros de

estudios. Por lo que el problema que se derivaría sería que las escuelas especializadas se enfrenten a la falta de Presupuesto y de colocación de los graduados.

En otras palabras bajo este enfoque la Administración Pública es la suma entre un servidor público, un patrimonio público y el sistema normativo público. Al tener como definición la capitalización del trabajo administrativo en la medida de su crecimiento material y humano en pro del bienestar colectivo; especializada en la función administrativa, estructurada en órganos y servicios públicos.

El servidor público actual deberá poseer una sensibilidad de un entorno social-político y con ciertos valores de su actividad, mejor conocida como Ética Pública. Además debe contar con los suficientes conocimientos y habilidades para enfrentar los diversos problemas que tengan. Asimismo deberá participar de manera tanto directa como indirecta en el proceso de toma de decisiones, ante esto se debe distinguir con las otras administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno por la participación e influencia (tanto interna como externa) que cuentan desde su preparación, formulación hasta llegar a su evaluación. A la vez con la modernización de la Administración Pública, el recurso humano, en este caso el servidor público, pasó de ser solamente un elemento aislado y sin importancia, a un elemento prioritario y estratégico para tomar y llevar a cabo las decisiones tomadas.

De hecho, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la necesidad, e incluso urgencia, de instaurar de nuevo en las Administraciones Públicas un Sistema Civil de Carrera que, a la vez “dé cierta estabilidad en el empleo a los servidores públicos, garantice que el mérito y la competencia sean los criterios que rijan su desarrollo laboral. Todo ello con el fin de lograr gobiernos más eficaces, responsables y honestos” (Méndez, 2000: 2).

Si se cuenta que la profesionalización de los servidores públicos municipales es uno de varios mecanismos que busca mejorar la actividad gubernamental,

además no se puede dejar de lado que la profesionalización del servicio público va de la mano con mecanismo de transparencia, que tiene como “desafío abrir estructuras carentes de luz pública; de vigilancia y evaluación que son medios para conocer que hace el poder constituido con un sistema de autoridades electas y designadas que tiene compromisos, tareas y responsabilidades que debe cumplir” (Uvalle, 2013: 11).

Estos dos mecanismos se pueden enlazar y son complementarios, por un lado se requiere de servidores públicos comprometidos con el manejo de los recursos públicos, que no teman rendir cuentas a la sociedad, y por otro lado se requiere de transparencia en el uso de los recursos para saber si el actuar de los servidores públicos es congruente con los objetivos que demanda la sociedad, el transparentar la información gubernamental aunado a servidores públicos con conocimientos técnicos coadyuvará en la disminución de la corrupción.

Actualmente se ha avanzado en la política de transparencia y rendición de cuentas con la aprobación de diversos cuerpos normativos, tanto nivel federal como estatal, sin embargo, a nivel municipal no se ha logrado consagrar de manera homogénea, los reglamentos municipales en muchos casos no son congruentes con las leyes estatales y federales, lo cual da pauta a que existan altos niveles de opacidad en los diferentes índices que tratan de medir la transparencia<sup>40</sup>.

Sin embargo no se puede dejar de lado que la Profesionalización (al contemplar la certificación y la capacitación) de los servidores públicos encargados de la Hacienda Pública Municipal no depende únicamente del marco normativo, sino que también depende del interés y la ética de los servidores públicos en vías de buscar el mejoramiento de la Administración Pública, sobretodo en este caso a nivel municipal; además de una disponibilidad política.

---

<sup>40</sup> Como por ejemplo el Reporte de Transparencia Municipal 2012 desarrollado por el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) donde señala que varios municipios del Estado de México tienen bajos niveles de transparencia.

El establecimiento de los principios deberá tener como finalidad la búsqueda de la racionalidad en el desempeño gubernamental de cada dependencia administrativa. Considerando que solo serán realizadas si son aceptadas y utilizadas por cada una de las dependencias. En la *administración del personal* se presentan elementos entrelazados y entre los más destacados, para esta investigación se encuentran los procesos:

- Organizativo
- Selección
- Evaluación
- Remuneración y Sanción
- Incentivos

En lo que respecta a la hipótesis, después de revisar y analizar los datos arrojados por la Cuenta Pública del IHAEM, su estructura orgánica y sus funciones por un lado, y los resultados encontrados en la encuesta aplicada en el año 2011 a los servidores públicos municipales del municipio de Atizapán de Zaragoza por otro, se puede rechazar tanto la  $H_1$  como la  $H_0$ . Teniendo la aceptación de la  $H_a$ , que postula que los mecanismos de profesionalización como las certificaciones y capacitaciones que implementa el IHAEM, no tienen mayor impacto, a pesar del interés de los servidores públicos en su preparación, debido a que no existe un sistema de incentivos o de sanciones que motive a los servidores públicos; asimismo las acciones del IHAEM son aisladas, no están concatenadas entre sí, no existen mecanismo de publicidad debido a los nulos procesos estrictos, y calendarizados para que los servidores públicos se certifiquen o capaciten. Es por eso que tanto las capacitaciones como las certificaciones deben originarse en los mismo municipios, estos deben hacer su diagnóstico y solicitud, lo cual difícilmente se hace.

Esto se puede observar al momento en que la mayor parte de los servidores públicos dicen no saber de la existencia del Instituto y mucho menos cómo acceder

a los cursos de capacitación y/o certificaciones. Se puede decir que si el IHAEM tuviera mayor poder de control sobre los procesos de capacitación y certificación se podrían observar mejores resultados.

Mientras por otro lado algunas metas que no alcanzó el IHAEM, éste señala que es por falta de interés de los servidores públicos; por lo que se debe tomar en cuenta que es la versión oficial de un órgano de gobierno, lo cual demerita su confiabilidad, aunado a eso se pudo observar que no se encontraba la suficiente justificación en varios de los elementos que conforman la cuenta pública, como lo es rubro de la deuda pública.

En resumen los problemas que presentan las administraciones municipales son: el inadecuado proceso de selección del personal, ya que siguen utilizando el sistema de botín y no un sistema civil de carrera bien estructurado que incluya un sistema de incentivos y sanciones orientados al buen desempeño laboral y no hay exigencia al servidor público de contar con una certificación que demuestre las competencias requeridas. Y debido a la falta de un buen sistema profesional seguirá existiendo la rotación en los puestos en cada cambio de Administración, no importando la preferencia política que tenga el servidor público y solo dependerá qué buen negociador sea éste.

Ahora bien uno de los problemas que presenta el IHAEM es la poca participación directa en las capacitaciones, de modo que los cursos son mínimos durante el año y más si se le agrega el factor que no se cuenta con un marco normativo para que estas capacitaciones sean obligatorias para los servidores públicos y no opcionales como lo son actualmente. Esto provoca que el IHAEM solo se limite a coordinar cursos de acuerdo a las solicitudes que realicen los municipios interesados, así que no podrán hacer una proyección de cursos a largo y mediano plazo que contengan las actualizaciones que se estén presentando a nivel nacional o internacional.

Otro de los problemas que se presenta es la falta de infraestructura que cuenta el IHAEM, a causa de que solo tiene una sede principal en el municipio de Toluca y una pequeña sede en el municipio de Tlalnepantla; sin embargo no ha considerado establecer sedes en cada una de las 7 regiones (las cuales fueron designadas por el propio Instituto) a lo largo del Estado de México. Al tener tan centralizada la sede donde se imparten los cursos, los servidores públicos de municipios alejados y que están en los límites del Estado, les cuesta tiempo y dinero el trasladarse hasta esa sede, por lo que baja su interés en los cursos de capacitación. Por último también se presenta el problema de la poca difusión publicitaria que tienen las capacitaciones denotando la falta de canales de comunicación obstruyendo una verdadera retroalimentación intergubernamental.

Motivo por el cual en el apartado de las propuestas se estipula el incremento de las funciones del IHAEM en conjunto con las instituciones académicas, ya que de esta manera podrán tener mayor interacción con los gobiernos municipales, asimismo esto los estimulará para incrementar y fortalecer lazos de coordinación intergubernamentales. Además se propone retomar y construir un Sistema Profesional Municipal (SPM) basado en el mérito que estipule un marco que especifique un conjunto de incentivos y sanciones orientados al mejoramiento en la calidad de los servicios.

Con el fin de que este SPM permita conservar a los mejores servidores públicos que eleven la calidad de los servicios públicos otorgados y que los ciudadanos estén satisfechos de éstos. Al mismo tiempo se tendrá que dar un comportamiento político de colaboración y permitir que se de ese cambio; lo cual no sucedería si se siguen anteponiendo los intereses propios antes que los de la ciudadanía.

El SPM estaría conformado por cinco procesos que están estrechamente ligados, el primero es el proceso Organizativo donde se diseñarán los puestos con sus correspondientes perfiles, el segundo proceso es el de Selección, el cual es la

entrada y salida a la Administración Pública por medio de concursos y exámenes. Luego se encuentra el proceso de Evaluación donde se verá la contribución y competencia laboral del servidor público. Después se contará con un proceso de Remuneración o Sanción en base a los aciertos y desaciertos de las acciones administrativas, y al final se tiene el proceso de Incentivos para que exista un mejoramiento de las habilidades a través de las capacitaciones y certificaciones como parte del estímulo para lograr un mejor puesto que desee el servidor público.

Para finalizar el servidor público y los gobiernos en sus tres diferentes niveles deben recordar que todo el compromiso de realizar bien sus tareas y manejar bien los recursos es con el fin de satisfacer al ciudadano, ya que es el actor que recibe de manera directa o indirecta las consecuencias de sus actos y toma de decisiones, por eso el servidor público debe procurar ofrecer continuidad y atención regular a los problemas ciudadanos bajo un sentido de ética y moral, contando con los conocimientos y habilidades técnicas indicadas.

## 6. Bibliografía

Acosta Arévalo, José Octavio; “La profesionalización de los servidores públicos municipales”. IHAEM. México. 2012.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa; “Identidad y diferenciación entre método y metodología”, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, novena época, núm. 28 81-103. México, D.F. (enero-abril, 2013).

Albi, Ibáñez Emilio, Páramo José González; “Gestión Pública: Fundamentos teóricos, técnicas y casos”; Barcelona, Ariel, 1997.

Alonso, Guillermo; “Capacidades estatales, instituciones y política social”; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Prometeo, 2007, pp.266.

Arellano Gault, David. “Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana”. Iztapalapa 48 enero-junio del 2000 pp. 135-150

Ayala, José; “Economía del Sector Público Mexicano”, Ed. Esfinge, México, 2da ed. 2005, pp. 351

Baldeón Larrea, Eduardo Virgilio; “La profesionalización: pilar del fortalecimiento institucional municipal”. IHAEM. México. 2012.

BANOBRAS; “Federalismo y desarrollo”. Año 9, núm. 49. Ed. BANOBRAS. México, mayo-junio de 1995, pp. 33-38.

Bascuñan Valdés, Aníbal; “Elementos de ciencia de Administración Pública”; Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1963.

Beltrán Villalba, Miguel; “La formación de los empleados públicos, en la acción pública en un régimen democrático”; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

Bonnin, Charles Jean; "Principios de la Administración", en Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga, México, INAP, noviembre, 1982.

"Principios de Administración Pública". México, Fondo de Cultura Económica. 2004.

Bozeman, Barry (coord.); "La gestión Pública: su situación actual", primer edición, FCE, 1998, México.

Cabrero, Mendoza Enrique; "Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos", ed. Nostra, México, 2007, p.p. 55

Camuo, Antonio; "Gobernabilidad y democracia", primer edición, IFE, 2000, México

Canales, Allende; José Manuel; "Lecciones de Administración y Gestión Pública"; Madrid; ed. Universidad de Alicante; 2002.

Cejudo, Guillermo M.; "Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos", Ed. Nostra, México, 2007, pp. 69

Chávez Jiménez, Pedro; "Cómo administrar un municipio: guía básica para gobernar", México, Trillas, 2010, pp. 224

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública", México, D.F. CONEVAL, 2010.

Consejo Nacional de Población; "Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010", México, D.F. 2011.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús; "La autonomía Municipal en México"; Porrúa, México, 1998, p.p. 431.

"De la importancia y de la necesidad de un código administrativo. Principios de administración pública"; México; FCE; 2004.

Debbasch, Charles; "Ciencia administrativa"; Madrid; Escuela Nacional de Administración Pública; 1973.

Díaz Cayeros, Alberto; "Dependencia Fiscal y Estrategias de Coalición en el Federalismo Mexicano", Revista Política y Gobierno, Vol. XI. NUM.2 II Semestre, 2004. PP. 229-262.

Dror, Yehezkel; "El profesionalismo en el arte de gobernar". En Revista de Administración Pública, Ensayos sobre la administración pública, Número 91.1996.

Finer, Hermann; "Teoría y Práctica del gobierno"; Madrid, Tecnos; 1964.

Gore, Al; "Un gobierno más eficiente y menos costoso". México, D.F., 1993, p. 413.

Guerrero, Omar; "Principios de la administración pública", primer edición, ESAP, 1997, Colombia.

"El Funcionario, el Diplomático y el Juez". Universidad de Guanajuato/ Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/Plaza y Valdés Editores. México. 1998.

"Gerencia Pública en la Globalización". Miguel Ángel Porrúa; Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2003.

"La Administración pública a través de las ciencias sociales"; México, FCE; 2010  
Gutiérrez, Siles Jorge; "Esquema de funcionamiento propuesto para la instrumentación de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal", Estudio de caso Toluca, pp. 108.

Haro Belchez, Guillermo; "El régimen disciplinario en la Función Pública (experiencias comparadas)". México, IAPEM, 1993, pp.186.

Instituto Nacional de Administración Pública; "IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública", México, 1998, p. 101

Instituto de Adiestramiento en Administración Municipal (Chicago). "Técnica de la administración municipal". México, Ed. continental, 1961, 690

Longo, Francisco; "Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Barcelona, Paidós, 2004, pp. 293

Martínez Puon, Rafael; "La profesionalización de la administración pública en México dilemas y perspectivas". Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2003, p. 202.

"Democracia y meritocracia en la sociedad contemporánea: un análisis desde las administraciones públicas". Veredas (revista del pensamiento sociológico) Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004. Año 5.

"Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas". México, D.F. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, M. A. Porrúa, 2011, pp. 283.

Martínez, Gustavo; "La administración estatal y municipal del Estado de México", Ed. INAP, México, 4ta ed. 1995, p. 158.

Mejía Lira, José. "Profesionalización de los servidores públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública". 1998. Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 150

Méndez, José Luis; "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal". En Los grandes problemas de México, Tomo XVII. Coord. Méndez, José Luis. Colmex, México, D.F. 2000, pp. 522.

Merino, Mauricio; "La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico oportunidades y desafíos", 2006, CIDE-SEDESOL, México

“Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos”, ed. Nostra, México, 2007.

Metcalf, Les; “La gestión Pública: de la imitación y la innovación En ¿De Burócratas a Gerentes?”, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C. 1999.

Montes de Oca Navas, Elvia; coordinadora. “Temas municipales”, El colegio mexiquense, México, 1993, 155

Morales, Gómez Juan Miguel; “Actualidad y prospectiva de la profesionalización de servidores públicos municipales en el Estado de México”. México, 2009.

Moreno Espinosa, Roberto. “Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Nieto, Alejandro; “Manifestaciones actuales del pensamiento burocrático”; Madrid; Instituto de Estudios Administrativos; 1976

Olmedo, Raúl; “El buen decir municipal (Glosario), en ABC del gobierno municipal”, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, Congreso de la Unión, 2000.

Oropeza Martínez, Humberto; “La Administración Pública municipal. Estudio preliminar del municipio Libre”, ed. Trillas, México, 2001, pp. 181.

Osborne, David; “La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Barcelona, México, Paidós, 1994, pp. 494.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; “Informe de Resultados de la Cuenta Pública”, México, 2011.

Oszlak, Oscar. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002". Publicado en Arellano, David (et. Al.) (2003): Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela.

Peters, Guy; "La política de la burocracia". México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 542

Quesada Lumbreras, Javier; "Implicaciones para la gestión integral de recursos humanos en las organizaciones públicas". IHAEM. México. 2012

Ramió, Carles; "Teoría de la Organización y Administración Pública". Ed. Tecnos España 1999.

Sanabria López, Juan José; "La Ciencia de la Administración Pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la Globalización", primer edición, UNAM, 2002, México.

Treviño Martínez Roberto; "Los recursos humanos en la Administración Pública". México, ISSSTE, 1975, pp. 68.

Uvalle, Ricardo; "La Profesionalización del servicio público en México"; FCE, 1999, México.  
Valles, Josep M.; "Ciencia Política. Una introducción". Ariel, S.A., Barcelona, 2000.

Vilchis, José. (2005). "Nueva Gerencia Pública: Análisis comparativo de la administración estatal en México". Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 12, número 039. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México pp. 13-49

Weber, Max; "¿Qué es la burocracia? ". 2000, p. 120, disponible en [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com)

"Economía y sociedad"; México; FCE; 1999.

## BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012

Ley de Coordinación Fiscal, 2012

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2012

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 2012

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2012

Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017

Manual General de Organización del Instituto Hacendario del Estado de México, 2005

Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal del Año 2012

Bando Municipal Atizapán de Zaragoza 2009

Reglamento Orgánico Municipal

Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Código Financiero del Estado de México 2011

### Fuentes Informáticas

[www.atizapan.gob.mx](http://www.atizapan.gob.mx)

[www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

[www.edomex.gob.mx/finanzas](http://www.edomex.gob.mx/finanzas)

[www.igecem.edomex.gob.mx/](http://www.igecem.edomex.gob.mx/)

[www.ihaem.org.mx](http://www.ihaem.org.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.osfem.gob.mx](http://www.osfem.gob.mx)

[www.profesionalizacion.org.mx/descargables/carta.pdf](http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/carta.pdf)

## ANEXO A:

### ENCUESTA

La presente encuesta forma parte de la investigación titulada "Profesionalización del servidor público en materia de Hacienda Pública Estatal: El caso del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) 2007 – 2011" por lo cual la información vertida en esta es meramente de carácter académico, anónima y con fines estadísticos, así mismo solicito de la manera mas atenta sea contestada de la manera mas sincera posible.

Dependencia:

### DATOS GENERALES

1.- Edad:		2.- Estado Civil	
3. Sexo	M( )F( )	4. Número de dependientes económicos	
5.- Lugar de nacimiento:			
6.- Lugar de residencia actual:			

### DATOS ACADÉMICOS

7.- Escolaridad:		Carrera (especifique):	
Trunca ( )	Terminada ( )	¿En que institución curso el último grado de estudio?:	

### DATOS LABORALES

8.- ¿Cual es su actual puesto laboral?		
9.- Antigüedad en el cargo actual:	Años:	Meses:
10.- ¿Tipo de Plaza?	Base ( )	Confianza ( )
11.- ¿Cuántas horas trabaja al día?:		
cual es su horario laboral formal:		
12.- ¿Cual fue el mecanismo de acceso a Su actual puesto?	Convocatoria ( )	Designación directa ( ) a) Conocido b) Servicio Social c) Otro ¿cuál? _____

13.- ¿Cuáles son las tareas o funciones principales que desempeña en su cargo?:

---

---

14.- Mencione 3 actividades previas al cargo que desempeña actualmente (empezando con la previa a la actividad actual)

	Cargo desempeñado	Antigüedad	INSTITUCIÓN
1			
2			
3			

#### CAPACITACIÓN

15.- Ha participada en algún curso de capacitación de acuerdo a su cargo

Si ( ) continúe con el cuestionario NO ( ) salte a la pregunta 26

16.- ¿Usted cubre el costo de la capacitación o la Institución lo hace?

17.- ¿De qué tipo fue la capacitación?:

18.- Duración de la capacitación:

19.- Esa capacitación tiene valor curricular:	SI ( )	NO ( )
20.- ¿Existe un tipo de incentivo por tomar esa capacitación?	SI ( )	NO ( )
21.- Esta capacitación le sirve para el cargo que está desempeñando:	SI ( )	NO ( )
22.- Considera usted que hacen falta cursos de acuerdo al trabajo que desempeña:	SI ( )	NO ( )
23.- ¿Qué institución ofreció dicha capacitación?		
24.- ¿Cuenta usted con las condiciones (económicas, de tiempo) en caso de que requiera seguir estudiando?	SI ( )	NO ( )
25.- ¿Conoce el INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO (IHAEM)?	SI ( )	NO ( )
26.- ¿Le gustaría tomar alguno de los siguientes cursos que ofrece el IHAEM?		
1ª. Obtener los recursos financieros.	SI ( )	NO ( )
2ª. Administrar el gasto público municipal.	SI ( )	NO ( )
3ª. Administrar el patrimonio municipal.	SI ( )	NO ( )
4ª. Administrar deuda y flujos de efectivo.	SI ( )	NO ( )
5ª. Presentar la información de la cuenta pública.	SI ( )	NO ( )
6ª. Administrar sistemas de control interno.	SI ( )	NO ( )
27.- ¿Conoce la ubicación del IHAEM o alguna de sus delegaciones?	SI ( )	NO ( )
28.- ¿Alguna vez ha recibido capacitación o asesoría por parte del IHAEM?	SI ( )	NO ( )
29.- ¿Conoce cuales son los mecanismos para acceder a cursos, asesorías, capacitaciones, diplomados y/o certificaciones por parte del IHAEM?	SI ( )	NO ( )
30.- ¿Conoce el mecanismo de funcionamiento para acceder a las certificaciones que ofrece el IHAEM?	SI ( )	NO ( )
31.- ¿Le interesaría certificarse?	SI ( )	NO ( )

ANEXO B  
CURSOS IHAEM

TEMA	MODALIDAD	OBJETIVO
Fortalecimiento de los Ingresos Propios	Curso: Planeación Estratégica	Dar a conocer la metodología para la formulación de estrategias y diseño de las políticas vinculadas a la administración moderna, que permita implementar programas y proyectos con una visión de desarrollo integral del quehacer gubernamental, programado y presupuestado.
	Curso-taller: Programa Financiero	Proporcionar a los servidores públicos hacendarios los elementos técnicos básicos para el diseño y elaboración de un Programa Financiero Municipal, que permita una recaudación oportuna e integral, al mismo tiempo que garantice el manejo, aplicación y distribución racional y equitativa de los recursos en beneficio de la sociedad.
	Curso: Financiamiento para el Fortalecimiento Municipal	Dar a conocer la normatividad aplicable para la obtención de financiamiento para los Municipios, así como el proceso a seguir ante las instancias correspondientes. Dirigido a servidores públicos de las unidades administrativas relacionadas con la función hacendaria.
	Curso-taller: Procedimiento Administrativo de Ejecución	Mostrar la aplicación de los preceptos legales y administrativos relativos a la notificación de cualquier acto administrativo emitido por las autoridades, así como la aplicación en forma integral del Procedimiento Administrativo de Ejecución, para disminuir la posibilidad de que los contribuyentes morosos presenten medios de impugnación que retrasen la recuperación de créditos fiscales; logrando que las autoridades fiscales municipales tengan una mayor presencia fiscal entre sus representados.
	Taller: Multas Federales no Fiscales	Conocer el procedimiento de control para el cobro de las Multas Impuestas por las Autoridades Administrativas Federales no Fiscales, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, establecido en el Código Fiscal de la Federación.
ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	Curso-Taller: Evaluación del Gasto Público	Que los servidores públicos conozcan el proceso de evaluación para apoyar en mejorar la objetividad y racionalidad en el proceso de asignación del gasto público e incorporar nuevas herramientas tecnológicas a la gestión pública municipal, mediante el desarrollo de un sistema de indicadores que permita evaluar su desempeño.
	Curso-taller: Operación de los Recursos del Ramo 33 en su vertiente de aplicación municipal	Que los servidores públicos municipales reafirmen la certidumbre en el ejercicio de las aportaciones federales, a partir de la aplicación del marco normativo correspondiente a los mecanismos existentes.

	Taller: Integración de Expedientes Técnicos	Dar a conocer la estructura metodológica para la elaboración de los expedientes técnicos, dentro del marco jurídico aplicable a la obra pública, que permita protocolizar los requisitos del proceso de la Entrega-Recepción
	Taller: Adquisiciones en el Sector Público	Dar a conocer los procesos que la Ley establece con respecto a las adquisiciones.
	Curso-Taller: Planeación, Programación y Presupuesto base a Resultados	Dar a conocer la teoría básica de la presupuestación, en sus vertientes de la administración presupuestal, las características y clasificación del presupuesto, así como los principios y métodos del presupuesto del ingreso y gasto. Metodología alineada a la norma que emitió la Dirección General de Planeación y Gasto Público orientado a Resultados y del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, que entrará en vigor en 2011.
	Curso-taller: Ejercicio del Gasto Público	Al término del curso, el participante conocerá cómo se ejerce el Gasto Público en sus diversas clasificaciones; su calendarización, estructura, control y medición dentro de la Hacienda Pública; así como los lineamientos de contención del gasto y ahorro presupuestario; además la función del Órgano Superior de Fiscalización, en el ejercicio y control del gasto público.
	Curso-Taller: Lineamientos metodológicos para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2009 - 2012	El taller comprende la metodología actualizada por el COPLADEM en cumplimiento a las disposiciones legales en la materia en vigor para 2009 – 2012.
EVALUACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL	Curso-Taller: Fiscalización de los Ingresos Propios	Proporcionar información que permita conciliar padrones para detectar contribuyentes omisos, morosos y remisos, y practicar visitas de inspección con base en los datos identificados de la situación del contribuyente, y poder desarrollar de manera efectiva un comunicado, para informar irregularidades a los diferentes tipos de contribuyentes, dependiendo de su situación en particular.
	Curso-Taller: Contabilidad Gubernamental	Dar a conocer en forma teórica los elementos técnico-básicos y principios para el manejo del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental Municipal, en términos de los lineamientos que dicta la Contaduría General Gubernamental de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.
	Taller: Control Patrimonial	Al término del Taller, los participantes dimensionarán la importancia de los mecanismos de Control para administrar la información de los Bienes muebles e Inmuebles propiedad del municipio que tiene en resguardo la Autoridad Municipal.

	Taller: Procesos de Entrega-Recepción	Al término del curso el participante conocerá el marco de legal y los elementos básicos para una adecuada Entrega-Recepción de una oficina pública, de los bienes patrimoniales documentales, sus fases, así como las políticas y lineamientos para una adecuada y ágil transición administrativa.
	Taller: Indicadores de Desempeño	Proporcionar a los participantes los elementos técnico metodológicos que les permita definir, operar e instrumentar los indicadores estratégicos necesarios para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos en los programas autorizados y presupuestados.
	Taller: Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal	Proporcionar los conocimientos que permitan llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y los Programas que se deriven de éstos, así como indicadores del desempeño para establecer mejores resultados en la función pública de impacto social.
	Taller: Registro y Control de Bienes Municipales	Dar a conocer en términos generales las herramientas para la operación del control de bienes patrimoniales; particularmente en los rubros de registro y control de bienes municipales; sus fases, políticas y lineamientos para la adquisición, asignación, registro, control, protección, baja y disposición final de los bienes
	Curso: Control Interno	Al término del curso el participante conocerá y dominará los elementos técnicos básicos para la adecuada interpretación y aplicación de los controles internos aplicables a su ámbito de actuación; así como, la implantación de los mismos.
	Curso: Sistema de Evaluación y Seguimiento Municipal	Dar a conocer el Sistema de Evaluación y Seguimiento municipal para contribuir a elevar la productividad y transparencia en el ejercicio de los recursos con que cuentan los ayuntamientos de la entidad proporcionando los elementos para mejorar la toma de decisiones en las fases de asignación y ejecución del gasto, alineando estas acciones al cumplimiento de objetivos y el logro de resultados.
DESARROLLO ORGANIZACIONAL	Taller: Metodología para la Elaboración de Manuales de Organización y Procedimientos	Proporciona los elementos teórico prácticos en forma ágil y clara, para la elaboración del Manual de Organización de la Tesorería Municipal, y dar a conocer a los participantes la metodología a seguir para la elaboración de manuales de procedimientos, que permita diagramar los procesos de cada una de las actividades y funciones a desempeñar por cada uno de los puestos que integran las unidades administrativas.
	Taller: Temas de Desarrollo Organizacional	Al cursarlo se podrá reconocer al Desarrollo Organizacional como una metodología interdisciplinaria de aplicación para promover cambios planeados en las organizaciones, lo que ampliará posibilidades para emprender estrategias de cambio organizacional. La intención del curso es que desarrollen la habilidad para generar estrategias de intervención en Desarrollo Organizacional con base en el diagnóstico organizacional

		implementado, así como recordar que cada uno de es irremediamente un agente de cambio en su entorno.
	Taller: Temas de Desarrollo del Servidor Público Hacendario	Los participantes: Integrarán un espacio que favorezca la actualización de los recursos de cada persona. Proyectarán sus recursos en beneficio de su propio crecimiento y en el logro de relaciones familiares y sociales más satisfactorios. Contribuirán a la creación de una sociedad más justa.
	Curso: Introducción a la Administración Pública	Dotar al participante de los elementos teóricos relacionados con la disciplina de la Administración Pública, para que este en posibilidades de contrastar el conocimiento teórico con la práctica de su labor diaria
	Taller: Comunicación efectiva	El participante contará con elementos teórico prácticos que le permitan tener una comunicación con resultados en todos órdenes de su vida, con lo que estará en posibilidades de mejorar sus relaciones interpersonales.
	Taller: Atención al Contribuyente	Estar en posibilidades de introducir al participante en las nuevas tendencias del new public management, particularmente en el principio de la calidad.
	Curso: Códigos de Ética	Introducir al participante en la realidad de los códigos de ética como instrumentos que tienen por objeto establecer los principios y valores éticos que informan y forman la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de las funciones que desempeñen en la Administración Pública.
Mecanismo: Sin costo y se impartirá a petición de parte del municipio y conformado un grupo mínimo de 25 participantes, mayores informes a la Coordinación de Capacitación		

ANEXO C: PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN

