

El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE UN
MUNICIPIO QUERETANO

tesis
que para obtener el título de
licenciado en política y administración pública
presenta

Luis Eduardo Sánchez Soto

Directora

Isabelle Rousseau

Ciudad de México, 2017.

CONTENIDO

Índice de cuadros, diagramas, gráficas y mapas	4
Introducción. Democratización y profesionalización.....	7
Descentralización y democracia: una historia breve del problema	7
Los municipios en la transición democrática	7
Políticas federales de profesionalización de los gobiernos municipales.....	11
Aproximaciones a la profesionalización municipal	20
Estudios municipalistas: capacidades institucionales y profesionalización municipal ...	20
Profesión, profesionalismo y profesionalización de la administración pública	25
Presentación del proyecto de investigación	30
Capítulo I. Profesionalización, y política local e intergubernamental	33
1. Instituciones estatales y regionales de profesionalización.....	33
Control municipal y estatal de nombramientos estratégicos	33
Nombramientos técnicos: instituciones informales regionales	36
2. Decisiones municipales de profesionalización: políticas estatales y federales de capacitación	37
Institucionalización del servicio civil: la decisión faltante	37
Capacitación de mandos altos y medios, y formulación de la agenda de gobierno	39
Supervisión y profesionalismo	43
3. Procesos de profesionalización: aprendizaje e innovación.....	46
Innovación y liderazgo de los profesionistas.....	46
De la inercia a la innovación desde abajo	48
Capítulo II. De la profesionalización a la gestión y las políticas públicas .50	
4. Planeación estratégica, democrática y burocrática.....	50
Planeación urbana desactualizada	50
Planeación estratégica simulada	52
5. Diseño institucional: organización formal y relaciones informales	62
Diseño organizacional y asistemático, e incertidumbre jerárquica	63
Representación, iniciativa y control	70
6. Los programas municipales	72
Programas federales o estatales con financiamiento municipal	72
Programas municipales con financiamiento estatal	73
Programas municipales con financiamiento municipal	74
Capítulo III. Profesionalización y sociedad.....	79
7. Cambios generacionales: transformaciones de los significados de <i>El municipio</i> y de las demandas sociales	79
Capital regional de la Sierra Gorda: del municipio otomí a la zona indígena	79
Organizaciones civiles: colaboración y competencia con el gobierno municipal.....	81
Organizaciones religiosas: solidaridad comunitaria y gubernamental.....	83
8. Funciones del gobierno municipal	84
Funciones en salud y demandas de asistencia social	85
Funciones en educación y demandas de procedimientos administrativos	86
9. Burocracia representativa y redistributiva	87
El mercado laboral en <i>El municipio</i>	87
La administración municipal en el mercado laboral regional.....	90

Conclusión. Profesionalización, modernización y ruptura	93
Definiciones de profesionalización	93
La profesionalización de un municipio en modernización.....	93
Profesionalización como símbolo y sus significados	95
Profesionalización como proceso y algunas representaciones	97
Panorama nacional de la profesionalización municipal	102
Problemas y programas para la profesionalización municipal	102
Programas para la profesionalización de los gobiernos municipales de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal	103
Profesionalización como ruptura organizacional y social	113
Epílogo. Una propuesta de políticas públicas nacionales y/o estatales de profesionalización de las administraciones municipales	116
Anexo metodológico	120
Referencias	126

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS, GRÁFICAS Y MAPAS

Cuadro 11.1. Instituciones de control de los nombramientos de los titulares de los organismos de las administraciones municipales en las entidades federativas.....	104
Cuadro 11.2. Funciones normativas de los gobiernos municipales.....	106
Diagrama 4.1. Organización del Comité de Planeación Municipal de <i>El municipio</i>	59
Diagrama 5.1. Organigrama del H. Ayuntamiento de <i>El municipio</i> y grupos de poder, 2015-2018.....	66
Diagrama 5.2. Organigrama del H. Ayuntamiento de <i>El municipio</i> , 2000-2003.....	67
Gráfica 1.1. Número promedio de organismos de las administraciones municipales por entidad federativa.....	23
Gráfica 1.2. Porcentaje de titulares de los organismos de las administraciones municipales según grado de estudio por entidad federativa.....	23
Gráfica 1.3. Porcentaje de titulares de los organismos de las administraciones municipales según antigüedad por entidad federativa.....	24
Gráfica 1.4. Porcentaje de los titulares de los organismos de las administraciones municipales según último empleo por entidad federativa.....	25
Gráfica 5.1. Número de trabajadores de <i>El municipio</i> por organismo según fecha de ingreso.....	63
Gráfica 5.2. Sueldos y salarios mensuales totales de <i>El municipio</i> por organismo.....	63
Gráfica 5.3. Número de plazas de la administración de <i>El municipio</i> por organismo según tipo de puesto.....	64
Gráfica 11.1. Presupuesto de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal, 2016.....	109
Gráfica 11.2. Presupuesto de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, 2004-2016.....	109
Gráfica 12.1. Escolaridad y experiencia laboral de los titulares de las administraciones municipales por organismo.....	116
Mapa 1.1. El servicio civil municipal en las entidades federativas.....	16
Mapa 11.1. Políticas y programas de profesionalización en las entidades federativas.....	114

A mi madre.

A mi directora, mis profesores,
compañeros y amigos.
A los trabajadores de *El municipio*.

Te has traído contigo ciertas ideas propias
de lo que es el servicio de un mensajero
y te guías en la valoración de sus servicios
por esas exigencias. Pero en el castillo
tienen otras ideas de ese servicio.
Franz Kafka, *El castillo*.

Séptimo axioma:
El empleado de provincia es una persona,
mientras que el empleado de París es algo.
Honoré de Balzac, *Fisiología del empleado*.

INTRODUCCIÓN. DEMOCRATIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UNA HISTORIA BREVE DEL PROBLEMA

Los municipios en la transición democrática

La profesionalización de las administraciones de los gobiernos locales es preocupación reciente en México. Después de que los municipios habían sido olvidados por siglo y medio, volvieron a ocupar el lugar central de la política y la academia en la década pasada de los ochenta, cuando las reformas constitucionales les regresaron algunas facultades que habían perdido.

Ciertamente, los municipios fueron representantes de la soberanía del monarca durante los primeros ciento cincuenta años del período colonial, pero “terminaron siendo precarios administradores de servicios públicos al comenzar el siglo XX”.¹ Hasta finales del siglo XVII, éstos eran una forma de organización política resultado de las características sociales específicas de cada localidad, por lo que tuvieron a su cargo funciones administrativas, legislativas y judiciales, que las reformas borbónicas redistribuyeron después en las intendencias, con lo que redujeron su autoridad y los *despojaron* de su representación popular y su autonomía de gobierno.² Así, desde entonces, las diputaciones provinciales han ocupado el lugar central en la política local: los cabildos fueron sustituidos por jefes políticos, que redujeron las libertades y facultades de aquéllos —que, desde entonces, “han sido únicamente aquéllas que los gobernadores han permitido”.³ Luego, en el siglo XIX, los municipios fueron “instrumento privilegiado para sentar las bases de la nueva institucionalidad mexicana” y cuando las nuevas instituciones nacionales ganaron fuerza suficiente e independencia, fueron relegados paulatinamente al olvido.⁴ Si bien, después de la Revolución Mexicana, el municipio libre fue letra para revalorizar

¹ Mauricio Merino, “El gobierno perdido: algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano”, *Foro Internacional*, 3(1994), p. 420.

² *Loc. cit.*

³ Lorenzo Meyer, “El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades”, en M. Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 231-252.

⁴ M. Merino, art. cit., p. 426.

los municipios, en la práctica, éstos continuaron sometidos al partido único hasta finales del siglo pasado, cuando éste se debilitó.

Ciertamente, los cambios en la normatividad municipal de las últimas décadas del siglo pasado fueron consecuencia de la democratización del país: las reformas de los ochenta, de la pérdida de legitimidad y gobernabilidad del gobierno federal; y las de los noventa, de las negociaciones políticas entre el partido gobernante y los de oposición. Se creía que las transiciones de los gobiernos municipales favorecerían las de los estatales y éstas, a su vez, la del federal, por lo que asegurar su control era imprescindible para cualquier actor. Así, los municipios pasaron a ocupar el lugar central de las negociaciones políticas.

Como resultado de la saturación demográfica de la capital del país, la falta de legitimidad del priismo, la pérdida de recursos públicos por la crisis económica de 1982, y las restricciones presupuestarias del nuevo modelo económico que privilegiaron la privatización y la delegación, el gobierno de de la Madrid redistribuyó las funciones públicas e inició un período de desconcentración y luego descentralización de la administración pública federal. Contrario a las políticas anteriores, que buscaban únicamente la reubicación de la población,⁵ la reforma constitucional de 1983 encargó a los municipios funciones y servicios básicos: agua, drenaje y alcantarillado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública, y tránsito; y, a cambio, les permitió cobrar impuestos a la propiedad inmobiliaria y los servicios. El argumento principal de la descentralización era que los gobiernos locales podrían adaptarse mejor a las demandas particulares de sus poblaciones.⁶ En este sentido, en 1984, se expidió un decreto presidencial que obligaba a todas las dependencias a diseñar un programa para descentralizar, desconcentrar o reubicar sus oficinas, que se reagruparon después en el *Programa de descentralización de la administración pública federal*, implementado en 1985.

⁵ Véase *infra*, cap. 4.

⁶ Propuesta de la primera generación del federalismo fiscal. Véase Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 5(1956), pp. 416-424.

Por ello, la descentralización fue impulsada y seguida de cerca por los gobiernos federales hasta finales del siglo pasado. Se creía que para avanzar en el “perfeccionamiento del municipalismo” se necesitaban “estudios de los sistemas legales que [regían] su organización y funcionamiento” y un órgano específico que los tuviera a su cargo.⁷ En este sentido, se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) en 1984 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para *fortalecer* los municipios mediante la creación de mecanismos de coordinación y concertación de los tres niveles de gobierno.

Creado por profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales —Manuel Bartlett como Secretario de Gobernación y Raúl Olmedo como director—, el CNEM fue ante todo un *centro de estudios*, cuyo objetivo era “el fomento para el desarrollo de la reforma municipal en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional”.⁸ Ciertamente, el nuevo gobierno de de la Madrid se caracterizaba por la tecnificación de la administración. En este sentido, su función principal era coordinar, promocionar y realizar proyectos de investigación y análisis de la institución y organización municipal, difundir los resultados en foros, publicaciones y actos académicos, y permitir a las instituciones competentes la investigación; aunque también debía recopilar información y documentación para integrar un acervo y sistema que permitiera a las autoridades municipales mantenerse debidamente actualizadas, y al Centro ofrecerles servicios de tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica. Así, la primera publicación, *El desafío municipal*, se imprimió en 1985, como estudio de una muestra de 93 municipios seleccionados mediante la creación de un índice global de bienestar que tomaba en cuenta indicadores de alimentación, salud, educación y vivienda del *Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados* (Coplamar) de 1970.

⁷ Decreto por el que se crea el órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, 3 de mayo de 1984, pp. 4 y ss.

⁸ *Loc. cit.*

El CNEM también debía dar seguimiento a las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal relacionadas con la reforma municipal, asesorar al Secretario de Gobernación en las relaciones de los gobiernos estatales y las autoridades municipales, y apoyar la creación, el desarrollo y la consolidación de los centros estatales de estudios municipales, que cuando menos ocho estados crearon —Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán— como órganos desconcentrados de sus secretarías de gobierno, con funciones correspondientes a las del centro nacional.

Posteriormente, en el gobierno de Salinas de Gortari, el CNEM fue sustituido por el Centro para el Desarrollo Municipal (Cedemun) en 1991 y su objetivo reorientado hacia “la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la modernización política que [propiciara] el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de la sociedad”.⁹ Dado que el *Programa Nacional de Solidaridad* del gobierno de Salinas de Gortari buscó explícitamente promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales en las decisiones públicas, las atribuciones principales del Cedemun eran elaborar y ejecutar “programas y actividades que profundizaran en el desarrollo municipal [...] y “acciones de información orientación, asesoría, coordinación y concertación entre los niveles de gobierno”; promover y elaborar “un programa que contuviera políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales, y con los sectores social y privado involucrados en la materia que [contribuyeran] a dicho desarrollo en los ámbitos político y social”; y “proponer la integración de las comisiones ejecutivas e impulsar la creación de grupos de trabajo”.¹⁰ Ahora bien, aunque *Solidaridad* se basaba en instituciones descentralizadas, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social redujo la libertad

⁹ Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos, 2 de noviembre de 1989.

¹⁰ *Loc. cit.*

de los gobiernos estatales y municipales y centralizó las decisiones una vez más en el gobierno federal,¹¹ por lo que el Cedemun se volvió un tipo de organismo globalizador, pero intermediario, central en las administraciones públicas de la federación, los estados y los municipios. En síntesis, ya no era centro de estudios con capacidad de decisión, sino órgano auxiliar de todo organismo que se relacionara con los gobiernos municipales.

En el gobierno de Zedillo, aunque la modificación de la Ley de Coordinación de 1995 dio mayores facultades a los gobiernos estatales, mediante el aumento de participaciones, la creación de atribuciones a los gobiernos estatales para el cobro de impuestos, y la reglamentación del Fondo de Desarrollo Municipal, la creación de las aportaciones en 1998 regresó el control sobre los recursos de los estados y municipios al gobierno federal. Como consecuencia de las crisis de 1994 —la zapatista y la financiera—, el gobierno de Zedillo promulgó el *Programa para un nuevo federalismo* en 1997 y creó una Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo. De esta manera, la única facultad que le quedaba al Cedemun también le fue abrogada, lo que disminuyó aún más su importancia. A pesar de los intentos por mantener el poder, el cambio del discurso de la descentralización a la renovación del federalismo no fue suficiente.

Políticas federales de profesionalización de los gobiernos municipales

Una vez en el poder, el nuevo gobierno buscó tomar el control de la administración pública federal y promover transiciones en todo el país. Contrario al amiguismo, el patrimonialismo y el clientelismo, el nuevo gobierno buscó *profesionalizarla* y eliminar las instituciones que incentivaban su corrupción: por un lado, mediante su despolitización, racionalización y meritocratización; y, por el otro, mediante mayor eficiencia y simplificación administrativa. La nueva función pública estaría organizada bajo un servicio profesional de carrera, cúspide y emblema, administrado

¹¹ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 274.

por una secretaría encargada de vigilar la práctica de los nuevos principios modernos. Así, democracia vino a significar profesionalización, y viceversa: sin la última, no sería posible la primera, o bien, la primera implicaría siempre la segunda.

Paradójicamente, este proceso llevó también a intentar consolidar otros mecanismos de las burocracias weberianas tradicionales hasta entonces débiles o inexistentes, entre ellos el servicio profesional de carrera en la administración pública federal, que se había consolidado en Europa un siglo atrás y que fue fundamental en el desarrollo de los Estados modernos. Ciertamente, una vez concentrado el poder en el Rey, los demás estados feudales buscaron también influir y participar en el nombramiento de los servidores; en Gran Bretaña especialmente, donde, desde la Revolución Gloriosa, los nobles del Parlamento británico buscaron aumentar el número de puestos que éste podía nombrar a la vez que disminuían los del Rey y controlaban la representación electoral de las clases trabajadoras —ante todo mediante instituciones censitarias.¹² En este sentido, la burocracia se volvió área de interés de control de los diferentes grupos políticos y se crearon servicios civiles en los siglos XIX y principios del XX, paralelos a los militares, para despolitizar los cargos públicos y garantizar el respaldo de éstos a las democracias parlamentarias incipientes, y para limitar las prerrogativas del ahora ejecutivo, entonces soberano, e institucionalizar la selección estrictamente con base en la capacidad o el talento: se crearon mecanismos de evaluación y selección, como exámenes o requerimientos de diplomas académicos y profesionales que, a cambio, ofrecían derechos y privilegios exclusivos, que llevaron gradualmente a la identificación de un cuerpo, cuyos miembros, siglos después, se reconocían entre sí por valores comunes.

En México, hubo intentos de creación de un servicio profesional desde la década de los treinta del siglo pasado,¹³ e intentos de Miguel de la Madrid y de

¹² Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, La Découverte, 2000.

¹³ María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 4(2005), pp. 599-634; Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1998; y O. Guerrero, *Historia del servicio profesional de carrera en México*, México, Universidad

Ernesto Zedillo que fracasaron por la oposición de los sindicatos, la crisis económica y el desacuerdo entre las secretarías de Hacienda y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre la centralización o descentralización de la administración.¹⁴ En este sentido, el gobierno de Fox, representante del cambio, promovió y cabildeó en el Congreso, junto con la Red Mexicana de Servicio Profesional —integrada por académicos y miembros de la sociedad civil organizada—, la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC): la hicieron semejante a los proyectos anteriores que se habían presentado, para ganar apoyo en las votaciones de ambas cámaras, y organizaron foros consultivos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAid) a principios de sexenio.¹⁵ De esta manera, el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se aprobó en 2003.

El gobierno federal buscó reproducir esta misma lógica en las entidades federativas y los municipios. Frente al nuevo federalismo de Zedillo y la propuesta de federalismo democrático del PRD, Fox buscó promover un *federalismo auténtico*, para lo que incluyó a los gobiernos estatales y municipales en su agenda de gobierno: por una parte, como la federación no podía sobrepasar la soberanía de las entidades, les obligó a adoptar organismos isomórficos e instituciones similares en sectores estratégicos para la democracia —elecciones, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, auditoría gubernamental o armonización contable—, mediante reformas constitucionales generales o acuerdos sectoriales; por otra parte, buscó que los estados y municipios profesionalizaran sus burocracias, mediante la creación de un servicio profesional de carrera estatal y municipal —y delegacional.

Al igual que la estrategia para la creación del SPC en la administración pública federal, la propuesta de servicio civil estatal y municipal fue también promovida por el gobierno, académicos y organizaciones no gubernamentales e internacionales, pero

Autónoma de Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011. Prácticas que ahora llamaríamos instituciones de profesionalización había ya en la época colonial, y proyectos específicos en la época independiente. Véase Ricardo Uvalle, (coord.), *200 años de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de la Función Pública, 2010.

¹⁴ José Luis Méndez, “Implementing Developed Countries’ Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico”, in Jon Pierre and Patricia W. Ingraham, *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, New York, McGill-Queen’s University Press, 2010, pp. 164 y ss.

¹⁵ *Loc. cit.*

ahora ya no con la ayuda del gobierno de Estados Unidos, sino del de Francia. En la Reunión Binacional Francia-México de 1998, se creó el *Programa francomexicano de cooperación municipal* —que se renovarían en 2003 y 2008. Si bien ambos gobiernos habían organizado seminarios y coloquios administrativos en las décadas pasadas,¹⁶ la cooperación se volvió sistemática con la creación de la Asociación Francomexicana de Administración Pública en 1995, y la creación de un acuerdo formal específico sobre gobiernos municipales.

Con base en este programa, se creó también el *Programa integral bilateral para el fortalecimiento de los gobiernos locales*, a cargo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas —ahora Ciudades y Gobiernos Locales Unidos— entre 1998 y 2003, y el Observatorio de Cambios en América latina [L'Observatoire des Changements en Amérique Latine] de la Universidad de Paris III entre 2004 y 2008, así como los seminarios anuales francomexicanos de *profesionalización y servicio civil de carrera municipal* desde 2005, el Consejo Nacional de Profesionalización desde 2003, y los foros anuales nacionales permanentes de *profesionalización y servicio profesional de carrera* desde 2001, los únicos vigentes todavía —ahora coordinados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). En los seminarios, consejos y foros se redactó y aprobó la *Carta mexicana de profesionalización y servicio profesional de carrera en gobiernos locales* en 2006, cuyo primer artículo establece que

se identifican a la Profesionalización y al Servicio Profesional de Carrera como medios imprescindibles para auspiciar el desarrollo de los servidores públicos, así como para lograr la consolidación de otras prácticas de mejoramiento institucional de la administración pública [y 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.

De esta manera, los organismos nacionales y organizaciones internacionales la han vuelto principalmente sinónimo de servicios civiles.¹⁷ Si bien los seminarios,

¹⁶ Seminario francomexicano sobre seguridad social, 1974; Seminario francomexicano sobre la administración para el desarrollo agropecuario, 1975; Seminario francomexicano sobre coordinación administrativa, 1975; Seminario internacional francomexicano dedicado al estudio de la administración y desarrollo de los servicios públicos, 1985; y Coloquio francomexicano: el proceso de globalización y su impacto en la administración pública, 1994.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Propuestas para la implementación del sistema de profesionalización en las administraciones municipales del estado de Michoacán*, México, Secretaría de Gobernación, 2011; la declaración final del Quinto Foro Mundial para la Innovación y la

consejos y foros promovían la creación de un servicio profesional, las asociaciones municipales, especialmente la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), preferían uno civil. La Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) establecía todavía en el tercer lugar de su *Agenda de prioridades municipalistas* de 2016

impulsar la profesionalización de los servidores públicos municipales, mediante: impulsar una ley que establezca el servicio civil de carrera municipal, regulando el ingreso, las condiciones laborales, la certificación de directivos y los principios básicos para evaluar el desempeño de los casi 900 mil empleados públicos municipales; crear un modelo mexicano de administrador profesional de municipios, con base a principios generales ya probados en otros países y acorde a las condiciones políticas, culturales y legales de nuestro país, pero asegurando las capacidades y permanencia de cada responsable de función en los ayuntamientos; y establecer un Programa Nacional de Capacitación Municipal y una Escuela Nacional del Servicio Público Local, con la tarea de capacitar, actualizar, generar información especializada, producir materiales editoriales y certificar a los servidores públicos municipales.

Ciertamente, la Conamm tiene como atribución y responsabilidad “prestar servicios de apoyo, asesoría, asistencia técnica, capacitación, gestoría y profesionalización a favor de todos los municipios del país”.¹⁸ De manera similar, las asociaciones municipales tienen también acciones de capacitación: la vicepresidencia de la ANAC debe estimular “la profesionalización de sus asociados a través de la formación y la capacitación técnica y política desde el humanismo”;¹⁹ la Federación Nacional de Municipios de México ofrece también cursos en convenio con organizaciones nacionales e internacionales —principalmente el Instituto Nacional de Administración Pública, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Iberoamericana de Municipalistas—;²⁰ y la Asociación de Municipios de México publica convocatorias de becas internacionales.²¹

Si bien ninguna ley nacional de servicio profesional o civil municipal se ha aprobaron, Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas crearon servicios para sus municipios, y otros pocos de éstos —Oaxaca, Morelia— aprobaron los suyos sin estar obligados a hacerlo.²²

Calidad del Gobierno; o la Carta iberoamericana de la función pública, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas.

¹⁸ Estatutos de la Conferencia Nacional de Municipios de México, art. 7.

¹⁹ Estatutos de la Asociación Nacional de Alcaldes, Asociación Civil, art. 6, fracc. I y art. 29, núm. 4.

²⁰ Capacitación municipalista: fenamm.org.mx, consultado el 15 de junio de 2016.

²¹ Becas y eventos: ammac.org.mx, consultado el 15 de junio de 2016.

²² Morelos lo había aprobado, pero lo abrogó en 2009.

Para coordinar el proceso, el Inafed fue creado dos años después de la alternancia como remplazo del Cedemun y órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; su objetivo principal, similar al de aquél, es “formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal”, y proponer al Secretario *políticas públicas y mecanismos* para su implementación.²³

Así, el Inafed propuso un sistema de indicadores de desarrollo municipal, llamado Agenda Desde lo Local (ADL), una adaptación del Programa XXI de las Naciones Unidas firmado en 1992, un “plan de acción exhaustivo [...] que] trataba de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo”. Según el Programa, como los problemas eran ante todo locales, la participación y cooperación de las autoridades de ese nivel de gobierno eran factor determinante para el logro del desarrollo sostenible. Las estrategias se agrupaban en cuatro secciones —dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales y medios de ejecución.

De la misma manera, la ADL se basaba en un diagnóstico integral del desarrollo de los municipios, mediante 39 indicadores y 270 parámetros semaforizados y divididos en cuatro cuadrantes —institucional para un buen gobierno, económico y sustentable, social incluyente, y ambiental sustentable—; evaluaba sus capacidades y acciones, para corregirlas y redirigirlas. Cada cabildo debía aprobar explícitamente su participación en la Agenda, que se volvía desde entonces obligatoria, aunque no exigible, para su administración; y, por su parte, el Inafed firmó convenios con los gobiernos estatales para que la promovieran entre sus municipios. Así, cuatro años después de la creación del programa, más de la mitad de los gobiernos municipales del país había suscrito convenios con el Instituto y, ocho años después, sólo Baja California y el Distrito Federal no lo habían hecho. Más aún, para 2007, dieciséis estados ya tenían algún organismo exclusivamente dedicado al desarrollo municipal.

²³ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, art. 73.

Sin embargo, la ADL fue criticada por ofrecer únicamente un diagnóstico y no promover la mejoría. En este sentido, el Inafed la sustituyó en 2014 por la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), que distingue entre cuadrantes de la Agenda básica, obligatorios para todos —planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional—, y los de la Agenda ampliada, obligatorios sólo para los municipios con población mayor a 200,000 habitantes —desarrollo económico, social y ambiental.²⁴ Como la ADL, la ADM evalúa las funciones mínimas que los gobiernos municipales deben desempeñar según el artículo 115 constitucional con un sistema de indicadores y un semáforo; es una auditoría que se enfoca en el cumplimiento y en la legalidad de los medios, con base en criterios homogéneos, iguales para municipios más grandes y con más recursos que para pequeños y marginados. A diferencia de la ADL, el sistema de calificación de la ADM permite a los gobiernos recibir premios y reconocimientos a su mejora en ceremonias anuales en la Secretaría de Gobernación.

Así, al igual que el Cedemun, el Inafed es un organismo globalizador y consultor de la administración pública federal, pero, a diferencia de aquél, tiene atribuciones explícitas para la profesionalización de las administraciones municipales: puede convenir, en coordinación con las dependencias competentes, “la elaboración de programas de capacitación y desarrollo administrativo para servidores públicos de las entidades federativas, municipios y delegaciones”; impulsar el desarrollo de la capacidad de gestión pública y administrativa de éstos, “a fin de que las funciones que la Federación o las entidades federativas, en su caso, les transmitan sean asimiladas con eficiencia y eficacia”; y, desde 2016, establecer un Sistema de Profesionalización y Capacitación.²⁵

En este sentido, el Inafed y los OOEEEDM ofrecen cursos de capacitación a las autoridades desde 2000 y, desde 2006, promueven también la certificación de los

²⁴ El límite poblacional es completamente arbitrario. El Inafed había propuesto un límite inicial de 100,000, pero los gobiernos municipales amagaron con no participar a menos que se redujera a 50,000, y el Instituto respondió aumentándolo a 200,000.

²⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, art. 73.

funcionarios con base en las normas de competencia laboral del Sistema Nacional de Competencias (SNC) de la Secretaría de Educación Pública,

instrumento del gobierno federal que contribuye a la competitividad económica, al desarrollo educativo y al progreso social de México [...] para enfrentar con éxito los desafíos de los mercados cada vez más globalizados [...] con empresarios, trabajadores, docentes y servidores públicos más competentes [mediante] diversas acciones generadoras de valor [...] entre ellas: integración de Comités sectoriales de Gestión por Competencias que definan la agenda de capital humano para la competitividad de los diversos sectores del país, desarrollo de estándares de competencia que describen los conocimientos, habilidades, destrezas y actividades que una persona debe tener para realizar sus funciones con un alto nivel de desempeño, [...] que se conviertan en referentes nacionales para la certificación [...] y] la expansión de la oferta de formación, evaluación y certificación.

El SNC es coordinado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer), que tiene por objeto “impartir formación para el trabajo [que procura] la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado”. El Inafed coordina cinco estándares de competencia: ejecución de las atribuciones de la secretaría del ayuntamiento, ejecución de las atribuciones de la contraloría municipal, administración de servicios públicos municipales, inscripción de actos y hechos jurídicos relativos al estado civil de las personas, y transversalización de la perspectiva de género en la administración pública municipal. Su aprobación toma aproximadamente 6 horas. Así, “en la medida que se pueda consolidar la capacitación en la totalidad de los municipios, se debe iniciar una etapa de profesionalización nacional de las autoridades municipales en el país”.²⁶

En este sentido, se considera que la profesionalización administrativa debería de ser ante todo una política pública, “mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable”.²⁷ Así, se trata de un proceso deliberado, que supone una definición precisa del problema y una selección de entre alternativas; que responde “a los imperativos del servicio público y que está

²⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-El Colegio de la Frontera Norte, *Avances del federalismo en México*, México, Secretaría de Gobernación (inédito).

²⁷ M. Merino, “La profesionalización municipal en México”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006 (cuaderno de trabajo), p. 18.

destinado a construir capital humano, no sólo la capacitación tradicional, y cuyos resultados han de medirse en términos del cumplimiento de los objetivos”.²⁸ Según esta definición, sólo las administraciones de los municipios que tienen políticas públicas para su profesionalización están profesionalizadas.

APROXIMACIONES A LA PROFESIONALIZACIÓN MUNICIPAL

Estudios municipalistas: capacidades institucionales y profesionalización municipal

La investigación sobre profesionalización municipal también es resultado de las reformas constitucionales de 1983. Si bien ésta no fue estudiada directamente sino hasta después de la profesionalización de la administración pública federal (mediados de la década pasada), lo fue indirectamente desde finales del siglo pasado. Ciertamente, la distribución de facultades motivó una nueva línea de investigación sobre el estado de la *gestión municipal* y las *capacidades institucionales* de los municipios, para cumplir con sus obligaciones.

Así, en 1995, se fundó la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, formada principalmente por miembros del Centro de Investigación Docencia Económicas (CIDE) y El Colegio de la Frontera Norte, e inició una generación de estudios municipalistas que duraría hasta finales de la década pasada. Las investigaciones eran por lo general estudios de caso, seleccionados con base en tipologías de parámetros diferentes para asegurar una muestra representativa, y variación y contraste de los resultados; y buscaban conocer las variables, los factores y los mecanismos causales, para replicarlos y mejorar la gestión de los demás municipios del país.²⁹ De esta manera, se estudiaron principalmente *experiencias* exitosas de los gobiernos municipales, aunque también varios casos para contrastar entre ellos los resultados sobre temas específicos —por ejemplo innovación,³⁰

²⁸ *Ibid.*, pp. 18-22.

²⁹ Alejandro Medina Giopp, “Experiencias relevantes sobre tipología municipal”, México, CIDE, 1992 (cuaderno de trabajo).

³⁰ Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

políticas públicas,³¹ y acción pública.³² De hecho, esta misma idea llevó a la creación del Premio Gobierno y Gestión Local en 2001, interrumpido en 2015 para rediseñarlo, que tenía como objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir “las mejores experiencias de gobierno local para contribuir a su institucionalización” en el resto de los municipios del país.

Por su parte, los primeros estudios sistemáticos se dieron a principios de la década de 1990, cuando el CIDE creó un programa de investigación sobre los gobiernos locales, financiado por la Fundación Ford, del que resultaron documentos de trabajo,³³ artículos,³⁴ libros,³⁵ y principalmente, la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1990, la primera estadísticamente válida a nivel nacional con base en la selección aleatoria de 85 gobiernos municipales. Hasta 2011, cuando la Universidad Nacional Autónoma de México creó el Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos, no hubo proyectos de importancia similar, aunque durante la década pasada se publicaron investigaciones aisladas sobre el avance de los servicios profesionales y civiles municipales.³⁶

Los proyectos académicos fueron retomados por el gobierno federal. La Secretaría de Gobernación diseñó la primera encuesta oficial a la población de los entonces 2,395 municipios —*El perfil de los municipios en México*— a cargo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun). Desde entonces, el Instituto de Desarrollo Social (Indesol) comenzó a levantar cada dos años información sobre los

³¹ E. Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

³² E. Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

³³ M. Merino, doc. cit.; David Arellano y E. Cabrero, “Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio”, 1994; D. Arellano, “Mexican public sector reform: patrimonialist values and governmental organisational culture in Mexico”, 2000; D. Arellano, “La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera”, 2002.

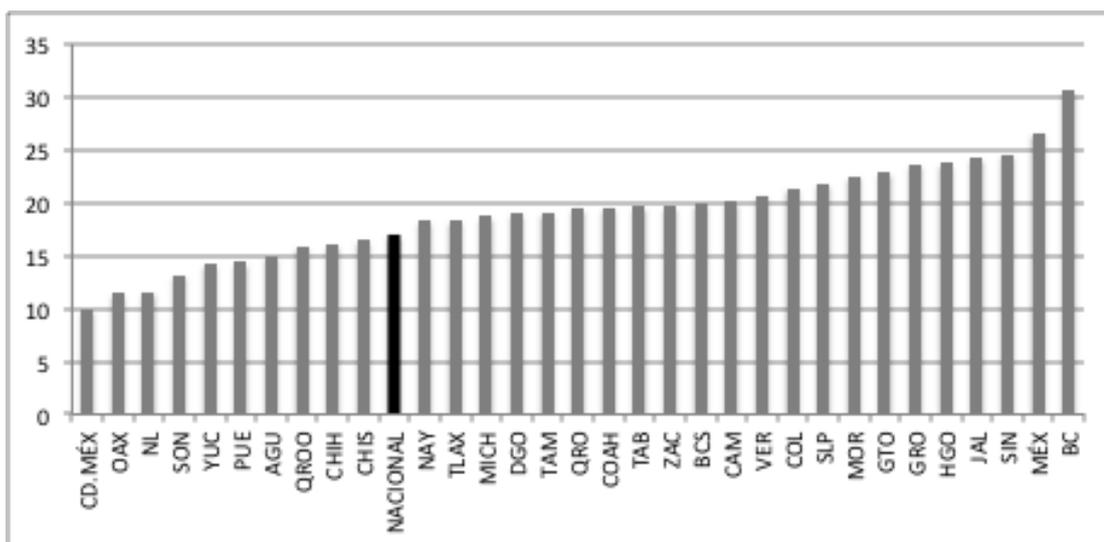
³⁴ D. Arellano, “Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico”, *International Review of Public Administration* 4(1999), pp. 67-77; y David Arellano Gault, “The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?”, *International Journal of Public Administration*, 13(2013), pp. 940-952.

³⁵ M. Merino, *La gestión profesional de los municipios en México*, 2006; y E. Cabrero Mendoza y D. Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta Inegi 2009*, México, CIDE, 2011 particularmente el capítulo “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, de D. Arellano Gault *et al.*

³⁶ Juan Manuel Morales Gómez, “Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México”, *Espacios Públicos*, 9(2006) pp. 220-238; Bernabé Lugo e Israel Cruz, “El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalgueses: una relación ambigua”, *Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social*, 4 y 5 de diciembre de 2008 (ponencia).

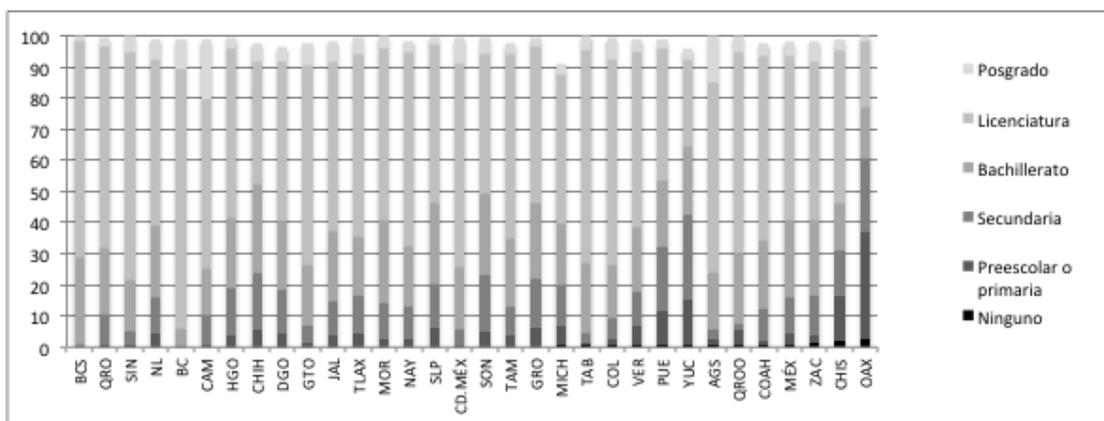
gobiernos municipales: en 2000, la *Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal* (Endesmun); en 2002, la *Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social* (Enapren); y en 2004, la *Encuesta nacional de gobiernos municipales* (ENGM); además, en 2008, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública diseñaron una *Encuesta a presidentes municipales sobre transparencia y rendición de cuentas*. Desde ese mismo año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) está encargado del nuevo Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, por lo que diseñó la *Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal* en 2009, que se renombró *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales* (en adelante, Censo) en 2011 y que desde entonces se publica bianualmente, por lo que hay ediciones de 2013 y 2015. Este último año, la Auditoría Superior de la Federación publicó además un *Diagnóstico institucional municipal*.

Así, según los “indicadores de profesionalización” de los Censos y las encuestas, los gobiernos municipales del país tenían en promedio 17 organismos en 2015: Baja California Sur, tenía 32 y la Ciudad de México, 10; Tijuana (BCS) tenía 48 y Huayacocotla (Ver), 1. Más aún, de cada 100 municipios, 85 tenían una Secretaría del Ayuntamiento, 82 una Secretaría de Obras Públicas, 81 un sistema municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 76 una Secretaría de Seguridad Pública y 72 una Secretaría de Finanzas; y, por el contrario, sólo 5 algún organismo de mejora gubernamental, 14 uno de participación ciudadana y 15 uno de planeación y evaluación.



Gráfica 1.1. Número promedio de organismos de las administraciones municipales por entidad federativa.
Fuente: elaboración propia con base en el Censo de 2015.

Además, la edad promedio de los presidentes municipales y de los titulares de los organismos ha aumentado significativamente: en 2004, de cada 100, 55 presidentes y 37 titulares tenían más de cuarenta años, y en 2016, 65 y 50. La escolaridad de ambos también ha aumentado: en 2002, de cada 100, 62 presidentes y 67 titulares tenían estudios equivalentes o superiores a media superior; en 2015, 66 y 72. Así, aunque en promedio la edad de los presidentes es mayor que la de los titulares, la escolaridad promedio de éstos ha sido superior a la de aquéllos.



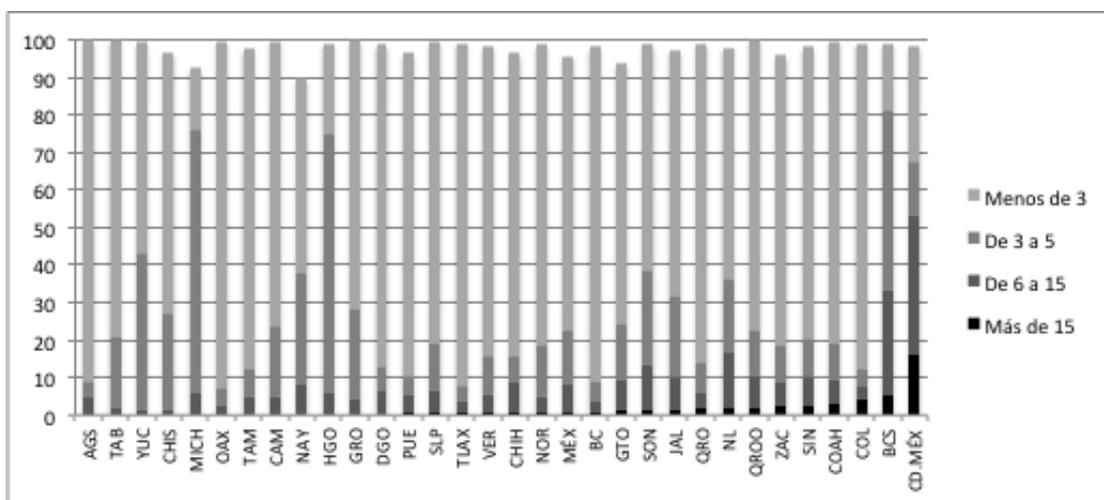
Gráfica 1.2. Porcentaje de titulares de los organismos de las administraciones municipales según grado de estudios por entidad federativa.

Fuente: elaboración propia con base en el Censo 2015.

*El porcentaje restante corresponde a campos no identificados o no especificados.

Por el contrario, la antigüedad promedio del personal ha decrecido en los años: en 2013, de cada 100 titulares, más de 72 tenían menos de tres años en el cargo,

18 entre 3 y 5 años, 5 entre 6 y 10 años, y 1 más de 15 años; en 2004, de cada 100 titulares, 52 tenían menos de tres años, 37 entre 3 y 5 años, 8 entre 6 y 15, y 2 más de 15.

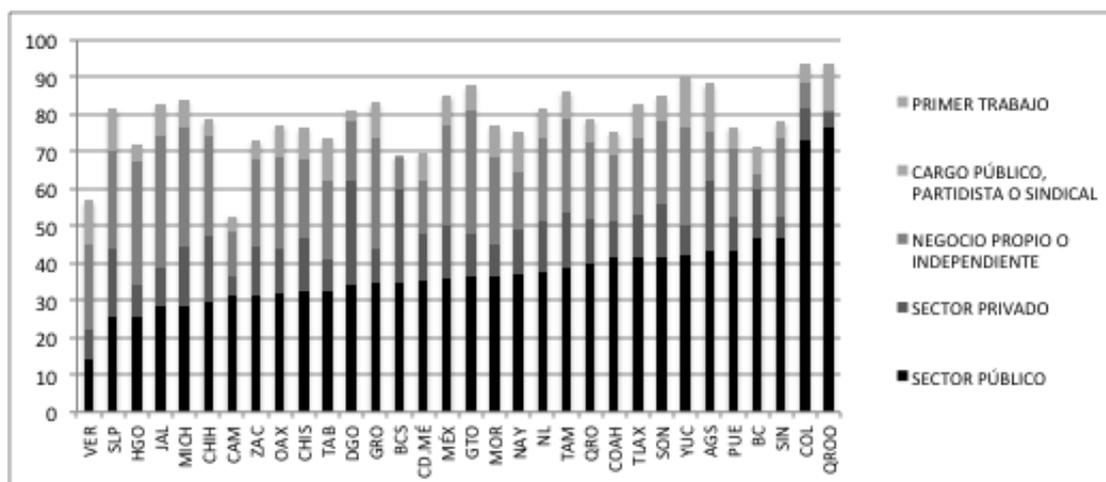


Gráfica 1.3. Porcentaje de titulares de los organismos de las administraciones municipales según antigüedad por entidad federativa.

Fuente: elaboración propia con base en el Censo 2015.

*El porcentaje restante corresponde a campos no identificados o no especificados.

También, cada vez menos titulares provienen directamente del sector público: de cada 100, en 2002, 37 habían trabajado en el gobierno, de los cuales 19 en el municipal, 12 en el sector privado, 17 en negocios propios, 1 en cargos públicos y era el primer trabajo de 6 de ellos; en 2013, 32 habían trabajado en el gobierno, de los cuales 19 en el municipal, 11 en el sector privado, 25 en negocios propios, 2 en cargos públicos, partidistas o sindicales, y era el primer trabajo de 6 de ellos.



Gráfica 1.4. Porcentaje de titulares de los organismos de las administraciones municipales según último empleo por entidad federativa.

Fuente: elaboración propia con base en el Censo 2015.

*El porcentaje restante corresponde a campos no identificados o no especificados.

Más aún, los resultados de los municipios de los “indicadores de profesionalización” del Inegi no están relacionados con su grado de marginación, publicado por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Generalmente, se cree que los municipios con muy bajo grado de marginación tienen administraciones grandes e indicadores de profesionalización altos; sin embargo, esto no sucede así: el coeficiente de correlación del índice de marginación con la proporción de titulares con menos de tres años de antigüedad es de 0.14, con el número de órganos administrativos es de -0.28, y con la proporción de titulares con estudios de licenciatura o mayores es de 0.49. Así, los titulares de los municipios con mayor marginación no forzosamente duran menos en sus cargos ni tienen menos estudios, ni los de los municipios con menor marginación duran más ni tienen más estudios.

Profesión, profesionalismo y profesionalización de la administración pública

Profesionalización es un concepto funcionalista: el proceso por el cual una actividad se vuelve *profesión*.³⁷ En la sociología angloamericana de las profesiones, éstas se

³⁷ Harold Wilensky, “The Professionalization of Everyone?”, *American Journal of Sociology*, 2(1964), pp. 137-158. La profesionalización es el proceso por el que se adquieren las características de una profesión —cualesquiera que éstas sean—: “la profesión como un tipo-ideal [...] y la profesionalización, el proceso social por el que una ocupación adquiere esos elementos”. Así, “se puede preguntar qué tan profesionalizada está una ocupación de la misma manera que se puede preguntar qué tan burocratizada está una organización” (Howard Vollmer and Donald Mills, *Professionalization*, New Jersey, Prentice-Hall, 1966; y H. Vollmer and Donald Mills, “Some Comments on ‘The

distinguen de las ocupaciones porque ofrecen una función, un servicio a la sociedad:³⁸ la autoridad o consejo que están legitimados socialmente para dar. Ciertamente, “el profesionalista es una ‘autoridad’ en su propio ámbito”.³⁹

Para garantizar el prestigio del servicio, los profesionales crean asociaciones, encargadas de ofrecer y evaluar el conocimiento práctico y especializado adquirido por una formación teórica y práctica de larga duración, y de supervisar el ejercicio de las reglas de conducta; en síntesis, de dictaminar quién es profesional y quién no: mediante ya la institucionalización del conocimiento,⁴⁰ ya las estrategias para monopolizar el ejercicio de la profesión,⁴¹ el cierre de un mercado laboral,⁴² o la credencialización.

En cualquier caso, para garantizar el control de la profesión, las asociaciones profesionales buscan el reconocimiento del Estado. Ciertamente,

basadas en las organizaciones ministeriales eclesiásticas, las primeras asociaciones profesionales se formaron cuando los talleres comenzaron a producir no sólo para las necesidades básicas del patrón, sino también para la ‘clientela exterior’ [y, así,] nacieron las gildas, a semejanza de las parroquias o cofradías, [que] expidieron edictos, ahora estatutos, para reglamentar sus actividades, protegerse de la competencia exterior y asegurar la solidaridad de sus miembros, [...] quienes, a semejanza de los juramentos eclesiásticos, estaban obligados a prestar juramentos de secrecía, lealtad, solidaridad interna y patrocinio a la Iglesia [...] De esta manera nació el derecho privado, paralelo al eclesiástico.⁴³

En este sentido, la profesionalización “es consecuencia de la creación de un curso universitario que transforma la experiencia empírica en conocimientos

Professionalization of Everyone”, *American Journal of Sociology*, 4(1965), pp. 480-481). Dependiendo la definición de profesión, las características a estudiar en el proceso de profesionalización.

³⁸ A.M. Carr-Saunders et P.A. Wilson, *Professions*, Oxford, Clarendon Press, 1933, p. 284. *Professio* eran las ordenaciones sacramentales de los diferentes ministerios eclesiásticos que, en su conjunto, formaban el cuerpo místico de Cristo. Así, profesión era ante todo un llamado divino, una vocación (cf. M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ed. Francisco Gil Villegas Montiel, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2001, pp. 129-289). La diferencia entre estos dos conceptos es así la base conceptual de la sociología de las profesiones angloamericana.

³⁹ Talcott Parsons, “The Professions and Social Structure”, in *Essays in Sociological Theory*, Glencoe, The Free Press, 1958, p. 460. La distinción en México entre profesional y profesionalista (aquél que posee un título certificado por el Estado) facilita excesivamente la precisión de esta característica. La supervisión de los colegios profesionales se deja fuera porque, contrario a los países anglosajones, éstos no tienen tanto poder. En adelante, se aprovechará esta diferencia cuando sea reveladora.

⁴⁰ Elliot Friedson, *Professional Powers: A Study of Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago, University of Chicago, 1986.

⁴¹ Magali Sarfati Larson, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California, 1977.

⁴² Andrew Abbott, *The Systems of the Professions: An Essay of the Division of Expert Labour*, Chicago, University of Chicago, 1988.

⁴³ Claude Dubar et Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2003, pp 30 y ss. En Inglaterra y Alemania, consecuencia del movimiento reformista, las profesiones seculares fueron desde un inicio independientes del Estado; en Francia, por el contrario, son aquéllas que el Estado mismo reconoce. Así, el derecho germánico difiere del romano, puesto que el imperio estuvo obligado a respetar las leyes y costumbres locales (Otto Von Gierke, *Teorías políticas de la edad media*, ed. F.W. Maitland, trad. Piedad García-Escudero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995). De esta manera, la sociología francesa de las profesiones no se centra tanto en definir una profesión cuando en las consecuencias sociales de éstas.

científicos, evaluados de manera formal e inapelable”.⁴⁴ Ahora bien, aunque la función explícita de los programas académicos es transmitir y evaluar conocimientos (*cognitive and moral standards*), la latente es más importante: transmitir normas y valores que servirán de base para la vida profesional (*professional way of life*).⁴⁵ Así, profesionalización implica ante todo la creación de una identidad profesional; es un proceso de socialización por el que se define “lo que es el trabajo, cuál es el papel a desempeñar, cuáles son las carreras y quién es uno mismo”.⁴⁶

De esta manera, profesionalización es un proceso externo al Estado, aunque éste participa en algún momento; es uno de los procesos básicos de la modernización —del paso de una ‘socialización por la comunidad en la que el estatus es heredado, a una ‘socialización por la sociedad’, en la que éste depende de las tareas llevadas a cabo, y de criterios racionales de competencia y especialización.⁴⁷ En este sentido, la profesionalización ha llevado también al *profesionalismo* de la sociedad.⁴⁸ Dado que la división social del trabajo llevó a la pérdida de vínculos sociales y a la individualización de la sociedad, las relaciones pasaron de una solidaridad mecánica a una orgánica, en la que cada individuo se define por la función que cumple dentro de la cadena industrial y social de producción.⁴⁹ Luego, la profesional se ha vuelto la principal identidad social:⁵⁰ las definiciones individuales pasan ante todo por los lugares de trabajo y las funciones que las personas cumplen en su organización y, por extensión de ésta, en la sociedad.⁵¹

Ahora bien, la diferencia entre ocupaciones y profesiones, base de todo el paradigma funcionalista, es negada por los interaccionistas simbólicos: éstas no son

⁴⁴ C. Dubar et P. Tripier, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁴⁵ Robert Merton et al. (eds.), *The Student Physician: Introductory Studies in the Sociology of Medical Education*, Cambridge (Mass.), Harvard University, 1957, pp. 53-71.

⁴⁶ C. Dubar et P. Tripier, *op. cit.*, p. 102 y Claude Dubar, *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles*: Paris, Armand Colin, 1991, pp. 83-129.

⁴⁷ Véase Max Weber, *Economía y sociedad*, rev. Francisco Gil Villegas Montiel, trad. José Medina Echavarría-Juan Roura Parella-Eugenio Ímaz-Eduardo García Máynez-José Ferrater Mora-F. Gil-Villegas, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 270 y ss., y 530 y ss.; y M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, pp. 129-289.

⁴⁸ A.M. Carr-Saunders et P.A. Wilson, *Professions*, Oxford, Clarendon Press, 1933, pp. 491-503.

⁴⁹ Émile Durkheim, *La división del trabajo social*, trad. David Maldavsky, Buenos Aires, Schapire, 1973, *passim*.

⁵⁰ Claude Dubar, *La crisis de las identidades*, Barcelona, Bellaterra, 2002, pp. 112 y ss.

⁵¹ En este sentido, se distinguen tres procesos de profesionalización: en el corto plazo, uno micro o individual; en el mediano plazo, uno meso y organizacional; y en el largo plazo, uno macro o de la actividad y en este sentido, de la sociedad (Pascal Roquet, “La diversité des processus de professionnalisation: une question de temporalités?”, *Carriérologie*, s.n., 2007, pp. 195-207).

resultado del servicio que ofrecen a la sociedad, sino de las relaciones entre los individuos; no son finitas, ni existen reglas universales y formales para identificarlas, sino múltiples y contingentes, por lo que deben ser estudiadas no desde la sociología de las profesiones, sino de las organizaciones o del trabajo, con especial énfasis en las carreras de los individuos —en los ciclos y puntos de quiebre de éstas.⁵²

En efecto, los miembros de cualquier actividad buscan controlar su ejercicio, por lo que éste no es una característica básica de las asociaciones profesionales formales y reconocidas, sino de cualquier grupo de individuos. Así, las profesiones son resultado de los procesos de interacción que llevan a individuos de una misma actividad a organizarse, defender su autonomía y su territorio, y protegerse de la competencia,⁵³ por lo que sus conductas y normas comunes se definen constantemente: si bien eventualmente éstas se objetivizan y se reproducen por la interiorización de los miembros, éstos también las externalizan y redefinen. Como las personas no conocen todas las reglas, las recrean voluntaria e involuntariamente con sus acciones, por lo que crean “órdenes negociados”,⁵⁴ y “mundos sociales” —esquemas convencionales de creencias compartidas, y redes de cooperación de individuos coordinados basados en rutinas, espacios y códigos compartidos.⁵⁵

En este sentido, las profesiones no son ocupaciones que han conseguido un estatus profesional; no son un único concepto genérico, sino cambiante. La profesión es un “concepto folclórico”, esencialmente fenomenológico, por lo que definir la profesionalización de manera universal, una “enfermedad angloamericana”.⁵⁶

De esta manera, *profesionalización* no es una idea precisa. La definición teórica contrasta con el uso común en el discurso público: la ‘tecnificación’ o el uso de

⁵² El trabajo fundador, *Men and their Work*, de Everett Cherrington Hughes, marcó el inicio de los estudios interaccionistas sobre las profesiones (The Free Press, Glencoe, 1967).

⁵³ C. Dubar et Pierre Tripier, *op. cit.*, pp. 95 et ss.

⁵⁴ A. Strauss et al., “L’hôpital et son ordre négocié”, à A. Strauss, *La trame de la négociation: sociologie qualitative et interactionnisme*, éd. et trad. I. Bazsanger, Paris, L’Harmattan, 1992, pp. 92-94.

⁵⁵ Howard Becker, *Les mondes de l’art*, Paris, Flammarion, 1988, pp. 271 y ss.

⁵⁶ Elliot Friedson, *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy, and Policy*, Oxford, Polity, 1994, pp. 16-29.

conocimientos teóricos o generales con fines comerciales.⁵⁷ Así, la idea de profesionalización como política pública difiere de la definición teórica como proceso y del uso común.

De igual manera, *profesionalización de la administración pública* tampoco es una idea precisa: ésta no tiene una definición única, pues se refiere al conjunto de organismos que cumplen con las funciones del gobierno y el Estado, al personal de esos organismos, al conjunto de actividades para ofrecer bienes y servicios públicos, e incluso a la disciplina que las estudia. Si la administración pública es en sí misma un término amplio y vago que cubre un amplio cuerpo de personas,⁵⁸ en México su definición es todavía más endeble, consecuencia de la imprecisión de su definición: en otros países, se hace referencia al servicio público o la función pública, pero en México no se ha hecho esa distinción; se habla de administradores públicos, trabajadores del Estado, funcionarios públicos y servidores públicos de manera equivalente, a falta de términos específicos que designen a cada uno de ellos.⁵⁹ De esta manera, la falta de identificación con algún otro término limita su asociación con algún valor o función social más aparente, como *función* o *servicio*, por lo que es más difícil que se le asocien valores públicos y más fácil que se le relacione únicamente con su relación con un mercado de trabajo: el sector público.

En este sentido, se propone por igual la profesionalización de los gobiernos locales,⁶⁰ o de los servidores públicos —que refieren, sin embargo, a los titulares de

⁵⁷ Se distinguen también otros usos en otros países. En Francia, por ejemplo, *profesionalización* se refiere al desarrollo laboral de los trabajadores sin educación certificada, dada la flexibilización (Richard Wittorski, “La professionnalisation”, *Savoirs*, 2(2008), pp. 9-36). De esta manera, se identifica la profesionalización de la antropología, la sociología o la filosofía, que no se refiere a la actividad o al grupo profesional, sino a los conocimientos. Raymond Boudoncle distingue cinco usos de la profesionalización; éste se refiere al que llama *de formación de la actividad* (“Autour des mots: ‘professionnalisation, formes et dispositifs’”, *Recherche et Formation*, 1(2000), pp. 117-132).

⁵⁸ Nevil Johnson, “The Profession of Government”, *Public Administration*, 3(1959), p. 293.

⁵⁹ De hecho, fue necesaria la interpretación judicial para señalar que funcionarios y servidores públicos se refiere a lo mismo, aunque la normatividad nunca lo especifique así (Servidor público. El concepto contenido en las constituciones locales para determinar su responsabilidad, no es aplicable para determinar la inegibilidad. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-364/2011). La relación entre trabajadores de confianza y el servicio civil puede consultarse en José René Olivos Campos, “El servicio civil de carrera municipal en México: condiciones, desafíos y perspectiva”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, s.a., pp. 683-700 (documento de trabajo).

⁶⁰ *Carta mexicana de profesionalización y servicio profesional de carrera en gobiernos locales*.

las organizaciones o al personal en general.⁶¹ De esta manera, hay distintos usos de profesionalización de la administración pública y ésta parece ser más una representación no específica, no delimitada, una construcción social de la realidad que se ha centrado excesivamente en los conocimientos técnicos sin establecer una relación con las demás características de una profesión;⁶² un “concepto folclórico”. Por ello, *profesionalización* o *profesionalismo* de los funcionarios o servidores públicos se usa más que *profesión*.

Presentación del proyecto de investigación

Para estudiar la eventual profesionalización de las administraciones municipales es necesario incluir, entonces, prácticas y representaciones. Así, este trabajo se pregunta cómo sucede la profesionalización de la administración de *un* municipio y su objetivo es identificar el proceso —y por extensión, la profesión misma—, mediante su reconstrucción. En este sentido, se identificará, primero, si ese municipio tiene de hecho prácticas y representaciones de profesionalización de su administración; luego, se responderá en qué medida aquéllas cumplen sus objetivos administrativos —mejorar su acción— y sociales —mejorar la vida de sus habitantes. A manera de conclusión, se definirán los conceptos y se propondrá una relación entre profesionalización como proceso y como política pública. Luego, esta investigación se basa en trabajo de campo.

Para reconstruir las prácticas y representaciones, se entendió al municipio, a su gobierno y a su administración como organizaciones, y se analizaron con base en la propuesta del Centro de Sociología de las Organizaciones.⁶³ Así, se estudió una

⁶¹ M. Merino (ed.), *op. cit.* Para no reproducir esta diferencia, se preferirá hablar en adelante de *profesionalización de la administración*.

⁶² Thomas Luckmann y Peter L. Berger, *La construcción social de la realidad*, trad. Silvia Zuleta, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

⁶³ De esta manera, se estudiará la profesionalización como un proceso que articula tres corrientes de actividades: macro, meso y micro, o estructuras, carreras y trayectorias subjetivas (Pascal Roquet, “La mise en objet de la professionnalisation: une réflexion articulée autour de trois niveaux d’activités formatives et professionnelles”, dans Didier Demazière, Pascal Roquet et Richard Wittorski, *La professionnalisation mise en objet*, Paris, L’Harmattan, 2012, pp. 17-30). Se reconstruirán, así, los juegos organizacionales y los sistemas de acción concretos, y se pondrá énfasis en la libertad, el poder, los recursos y la estrategia de los actores, para establecer la relación entre actor y sistema y, en este sentido, reconocer la acción organizada. En este sentido, la interpretación permitirá pasar de los sentimientos a los juegos y de éstos a las estructuras (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 409-414).

profesión poco usual desde su ejercicio mismo, y no desde una concepción ajena o externa. Contrario a la metodología de investigación de los estudios municipalistas de la década pasada, no se trabajó en un municipio con indicadores altos de profesionalización, sino promedio con respecto a la media nacional, que, en adelante, se identificará como *El municipio*, para garantizar la confidencialidad de los testimonios y su estudio libre sin consecuencias políticas. Así, *El municipio* es de marginación media, tiene la mitad de organismos que el promedio nacional, pero el porcentaje de escolaridad de titulares es cercano al nacional. *El municipio* pertenece al estado de Querétaro, que fue uno de los promotores del servicio civil para los gobiernos locales en la década de los 2000.

La investigación en *El municipio* se llevó a cabo entre mayo y agosto del año pasado. Se hizo también trabajo de campo en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal entre septiembre y diciembre del mismo año, para conocer la perspectiva del gobierno federal, y para realizar investigación de archivo, ante todo jurídico y administrativo. En la investigación, se usaron técnicas de la metodología etnográfica —observación participante, entrevistas e historias de vida— que tienen como ventaja entender el objeto estudiado en sus propios términos, por lo que sus características principales son la particularidad de lo estudiado y la subjetividad del investigador y, en consecuencia, la limitación de las generalizaciones —validez externa, por ejemplo—, y la práctica constante de reflexividad —la participación del investigador como objeto de estudio.⁶⁴ Por esta razón, las hipótesis se presentan en las notas al pie de página a lo largo del texto, junto con las teorías que se consideran convenientes,⁶⁵ y en el anexo metodológico, junto con las experiencias

⁶⁴ “Se dirá que los testimonios que el sociólogo reúne no reflejarán, la mayor parte del tiempo, la realidad ‘objetiva’, sino la manera en que el actor la percibe y la vive desde su punto de vista: *son inevitablemente ‘subjetivos’*. Esta objeción no es una para el análisis estratégico porque su método es precisamente superar esa dicotomía artificial entre realidad ‘objetiva’ y ‘subjetiva’; considera que la subjetividad de los otros —es decir su manera de escoger sus estrategias en función de su percepción de las restricciones que pesan en ellos— es un elemento capital que, tan ‘objetivamente’ como las restricciones técnicas o económicas, define la situación de cada uno, es decir aquello con base en lo que elabora su propia estrategia y su propia conducta” (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, p. 398).

⁶⁵ Con ello, se busca controlar la interferencia de las ideas propias de la época y el lugar del investigador (Max Weber, “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, *Ensayos sobre metodología sociológica*, trad. José Luis Etchevy, Buenos Aires, Amorrortu, 2ª reimpr., 1982, pp. 41-99 *et passim*.) Aun así, su subjetividad está siempre presente, de hecho desde el inicio de la reconstrucción organizacional: “en su terreno de estudio, desde esta perspectiva y este objetivo, un investigador, por supuesto, no parte completamente de cero: [...]”

subjetivas del investigador. Los testimonios tienen como fin reconstruir las eventuales prácticas y representaciones de la profesionalización; tienen su valor no tanto por las experiencias individuales cuanto por la relación que guardan entre sí: lo que se repite, se confronta o se complementa es lo que merece ser estudiado.⁶⁶ Para evitar la singularidad excesiva y permitir la clasificación sociológica, los testimonios fueron atribuidos a las características sociales de los entrevistados, no a las individuales, y se citarán cuando sean especialmente reveladores.⁶⁷

De esta manera, se reconstruirán a continuación las prácticas y las representaciones de la profesionalización de la administración de *El municipio*, para poder definirla, a semejanza del proceso que Michel Crozier siguió para el *fenómeno burocrático*:⁶⁸ “estudiar, en su complejidad real, como se experimentan en la realidad, los hechos y el comportamiento [...] para] definirlos.”⁶⁹

En la primera parte, se presentará la influencia de la política local e intergubernamental en la profesionalización de la administración de *El municipio*; en la segunda, las consecuencias administrativas de la profesionalización —en la gestión y las políticas municipales—; por último, en la tercera, los cambios en la relación entre administración y sociedad. En el epílogo, de manera inversa a la estructura de este prólogo, primero se reconstruirá el problema específico de la profesionalización municipal para poder definirla y, en un segundo apartado, se pondrá en perspectiva los resultados de *El municipio* con la información estadística nacional, para proponerle un sentido, una lectura.

tiene una ‘experiencia’ al estudiar ese campo de estudio u otros más o menos comparables, por haber leído investigaciones realizadas por terceros sobre áreas similares, por lo que dirigirá su atención naturalmente a ciertos problemas o ciertas situaciones” por sobre otras.” (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, p. 392).

⁶⁶ El método hipotético-deductivo propuesto por la sociología de las organizaciones implica el estudio “por etapas sucesivas mediante la observación, la comparación y la interpretación de múltiples procesos de interacción e intercambio que componen el telón de fondo de la vida dentro del sistema de acción que busca analizar. Un proceso que en síntesis se sirve de la *experiencia vivida* de los participantes para proponer y verificar hipótesis de más en más generales sobre las características del conjunto”. Y en este sentido, “si bien la primera actitud del investigador es la del cuestionamiento general de la realidad a partir de una posición exterior [...] después de la profundización en el ‘interior’ podrá y deberá adquirir esa posición confrontando y comparando los unos a los otros” (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 393 y ss.); es decir, mediante la “relectura sistemática de las entrevistas desde una posición exterior, de duda sistemática” nuevamente (E. Friedberg, “Comprendre des situations ou recueillir des informations: réflexions sur la place de l’entretien dans l’approche organisationnelle de l’action collective” dans Sami Cohen (ed.), *L’art d’interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999).

⁶⁷ Florence Weber et Stéphane Beaud, *Guide de l’enquête de terrain*, Paris, La découverte, 1998, pp. 221-254.

⁶⁸ Michel Crozier, “Pour une sociologie de l’administration publique”, *Revue Française de Science Politique*, 6(1956), p. 750.

⁶⁹ *The Bureaucratic Phenomenon*, trad. M. Crozier, Chicago, C. University, 1963, pp. 2-3.

CAPÍTULO I. PROFESIONALIZACIÓN, Y POLÍTICA LOCAL E INTERGUBERNAMENTAL

Se presentarán primero las prácticas y representaciones de la profesionalización de la administración de *El municipio*. Si bien no hay una política pública explícita, sí hay instituciones formales e informales, programas y procedimientos, y procesos de profesionalización, internos y externos, intencionales y circunstanciales por igual.

1. INSTITUCIONES ESTATALES Y REGIONALES DE PROFESIONALIZACIÓN

Control municipal y estatal de nombramientos estratégicos

Contrario a los gobiernos estatales y el federal, los municipales no son dirigidos por una persona, sino por un consejo: si bien los presidentes son sus representantes y ejecutores,⁷⁰ los ayuntamientos son los que tienen facultades para regular su organización y funcionamiento.⁷¹ Como resultado, las decisiones no se toman unilateralmente, sino mediante negociación.

Los primeros intentos del gobierno de Querétaro de profesionalizar las administraciones municipales fueron, al igual que en la mayoría de los estados del país, instituciones de control, que buscaron limitar la discrecionalidad de los presidentes para nombrar los titulares de ciertos cargos estratégicos, mediante la ratificación de éstos por los cabildos. Con ello, se espera que los ayuntamientos vigilen que aquéllos tengan las capacidades necesarias —cualesquiera que sean— para ocupar los puestos en los que pretenden ser nombrados y que, en este sentido, se vuelvan contrapesos de los presidentes.⁷²

En este sentido, los secretarios de los ayuntamientos y los titulares de Servicios Públicos Municipales deben ser ratificados por mayoría simple de los

⁷⁰ Constitución Política del Estado de Querétaro (CPEQ), art. 35, fracc. I; y Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (LOMEQ), arts. 29 y 31 párr. 1.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 113, fracción II, párr. 2; y LOMEQ, art. 2, párr. 1.

⁷² Ciertamente, la profesionalización ha sido históricamente conflicto de poder, pues limita la discrecionalidad de un actor en favor de otro (*supra*, prólogo e *infra*, epílogo).

cabildos:⁷³ por un lado, se necesita garantizar la continuidad de la provisión de servicios básicos; y, por el otro, como aquél tiene facultades para convocar a las sesiones del Ayuntamiento, y para suscribir y supervisar el cumplimiento de los acuerdos aprobados en las sesiones, se necesita garantizar su imparcialidad.

Dicho esto, la eficiencia de los mecanismos de control depende de la independencia de los regidores respecto de los presidentes. Como la relación entre éstos y los cabildos es resultado de la formación de la planilla electoral, ésta es consecuencia en realidad del poder que cada actor tenía dentro de su partido político antes de las elecciones mismas: si los presidentes eran suficientemente fuertes para designar por sí mismos sus planillas, tienen control del cabildo, pero si necesitaron incluir grupos dentro del partido para negociar su candidatura, tienen menos poder.

En *El municipio*, el Partido Revolucionario Institucional fue el más poderoso hasta la alternancia de 2006. Dado que los medios de selección de sus candidatos incluían la negociación y el consenso para garantizar el apoyo de las estructuras corporativas,⁷⁴ los cabildos tradicionalmente ejercían control sobre los presidentes. Al igual que el PRI nacional y la alternancia en el gobierno federal, cuando el partido no fue capaz de asegurar la repartición equitativa de los cargos de representación, las organizaciones de militantes abandonaron el partido y negociaron sus postulaciones por los de oposición, y sus líderes, en consecuencia, se volvieron símbolos de alternancia con poder suficiente para nombrar sus propias planillas.⁷⁵ De esta manera, desde hace diez años, los presidentes han logrado controlar sus partidos y, por ello, los cabildos, por lo que el control de éstos sobre aquéllos ha sido mínimo. Así, por ejemplo, en este gobierno, todas las decisiones han sido aprobadas por unanimidad y, de hecho, desde 1994, no se ha rechazado el nombramiento de algún titular.

⁷³ LOMEQ, art. 45.

⁷⁴ Rogelio Hernández, *Historia mínima del PRI*, México, El Colegio de México, 2015.

⁷⁵ Las consecuencias del liderazgo carismático en la gestión pública son evidentes (véase M. Weber, *Economía y sociedad*, pp. 334 y ss; e infra, cap. 5).

Como consecuencia de las reformas constitucionales federales que obligan a los estados a crear organismos específicos en sectores estratégicos para la despolitización y democratización del país, el gobierno estatal ejerce también control directo en transparencia y acceso a la información, y fiscalización.⁷⁶

Ciertamente, los municipios del estado de Querétaro están obligados a “transparentar, permitir y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en su posesión”, y, para ello, a formar un Comité y una Unidad de Transparencia con autonomía de gestión.⁷⁷ La titularidad de ésta debe recaer *preferentemente* en una persona que cuente con experiencia en la materia, y aquél debe promover la capacitación y actualización de los servidores públicos.⁷⁸

Por su parte, la Constitución establece que las legislaturas de los estados deben aprobar leyes de ingresos de los municipios, y revisar y fiscalizar sus cuentas públicas, por lo que deben también contar con entidades que vigilen sus recursos y su deuda pública.⁷⁹ Si bien en los municipios las secretarías de finanzas públicas son las encargadas de fiscalizar las cuentas públicas, en *El municipio* también participa la Contraloría, creada en 2013 con autonomía técnica pero dependiente directamente del Ayuntamiento. El titular debe ser propuesto por el Presidente y ratificado por el cabildo, y ser forzosamente licenciado en derecho; el responsable del área de auditoría contable y administrativa, contador público; y el de la supervisión de la obra pública, arquitecto.⁸⁰ De esta manera, con las instituciones estatales de control, se busca asegurar que las personas que ocupen cargos estratégicos tengan la formación académica y/o la experiencia necesaria para poder desempeñar sus puestos.

⁷⁶ La regulación es una forma de isomorfismo coercitivo, resultado de la presión formal [obligación jurídica] de una organización sobre otra [el Congreso de la Unión sobre los gobiernos municipales] (Paul Dimaggio y Walter Powell, “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en W. Powell y P. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, trad. Roberto Ramín Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 109 y ss.).

⁷⁷ Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Querétaro, arts. 6, i. b), 42 y 45.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 37.

⁷⁹ CPEUM, arts. 115, fracc. IV, párr. 4º y 116, fracc. II, párr. 6º.

⁸⁰ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, art 2; y Reglamento Interno de la Contraloría Municipal (RICM), art. 2; y RICM, arts. 2, 12-17 y 20.

Nombramientos técnicos: instituciones informales regionales

Los nombramientos de los órganos en los que el gobierno estatal ejerce control no son sólo instituciones formales, sino también informales. Ciertamente, los titulares son diferentes de los demás: no son originarios de *El municipio* y aún así sus salarios son los más altos de toda la administración, no sólo son profesionistas, sino que sus estudios son más especializados, y no conocían al Presidente antes de su nombramiento. En este sentido, su designación es resultado de su formación académica y experiencia laboral en gobiernos municipales de la región e incluso en el gobierno estatal. Debido a la regulación y vigilancia del estado y la federación del cumplimiento de ciertas normas sectoriales, el Ayuntamiento busca garantizar la capacidad de los titulares para cumplirlas y aprovechar sus contactos que tengan con los órganos encargados de supervisarlos.

El titular de Finanzas nació en [Santiago de] Querétaro y es contador público por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Trabaja desde 1994 en el sector público, ante todo en los gobiernos municipales del estado —fue también titular de finanzas de Colón, el segundo más grande de la región—, aunque trabajó también en el gobierno estatal, en la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro y en la Secretaría de la Contraloría del Estado. También pertenece al Consejo Estatal de Armonización Contable desde 2012, lo que le permite relacionarse con los titulares de finanzas de los demás municipios. Gracias a su reputación en la región por no tener en su historial ningún procedimiento administrativo, el Presidente lo contactó inicialmente para preparar la entrega recepción y después ofrecerle la titularidad de Finanzas Públicas. El contador tiene el mejor sueldo de la administración.

Por su parte, el contralor nació en San Juan del Río, es abogado por la UAQ y es miembro de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria. Antes de trabajar en *El municipio*, fue contralor en San Juan del Río, el más grande de la región, y de otros municipios como Pedro Escobedo o Corregidora. A él lo llamaron personas cercanas al Presidente porque estaban interesados en su experiencia y porque, como no era

originario de *El municipio*, no tenía nexos políticos con nadie, por lo que se le consideraba imparcial.

En este sentido, el nombramiento de estos titulares estratégicos es consecuencia de su selección de entre un mercado regional de especialistas, que puede incluir unos cuantos municipios del estado o incluso de estados colindantes, y que produce una institución informal, no deliberada. Ciertamente, cuando un ayuntamiento designa un titular con experiencia previa, la aumenta, por lo que no sólo confirma la institución misma, sino también la reproduce.⁸¹ Así, aunque no hay coordinación explícita entre los gobiernos municipales, éstos forman una demanda común, con lo que contribuyen voluntariamente a la profesionalización de sectores específicos dentro de su administración, e involuntariamente a la de la región.⁸²

2. DECISIONES MUNICIPALES DE PROFESIONALIZACIÓN: POLÍTICAS ESTATALES Y FEDERALES DE CAPACITACIÓN

Aunque la administración de *El municipio* no tiene políticas de profesionalización de sus funcionarios, participa en los programas de profesionalización y capacitación de mandos altos del gobierno estatal y el federal.⁸³

Institucionalización del servicio civil: la decisión faltante

Si bien el gobierno panista del estado intentó aprobar un servicio profesional de carrera en la administración estatal y en las municipales a finales del siglo pasado con la ayuda de la Embajada de Francia, de la Asociación Nacional de Alcaldes, del

⁸¹ Estas personas crean, de esta manera, una carrera burocrática para ellos mismos y grupos profesionales dentro de la administración, con conocimientos técnicos certificados por el Estado y un código de conducta que los diferencia de los demás titulares y empleados (Hughes, *op. cit.*, p. 175.). Véase *infra.*, sección siguiente.

⁸² Dado que el mismo personal trabaja en varios gobiernos municipales, también se homologan los procesos entre ellos. (Paul DiMaggio y Walter W. Powell, art. cit., pp. 113 y ss.; y Manuel P. Teodoro, "When Professionals Lead: Executive Management, Normative Isomorphism, and Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2014), pp. 983-1004).

⁸³ La profesionalización de la administración pública, al igual que la de un hospital, incluye la relación entre diferentes profesiones (Madama Chandrilake, "From the Professionalism of a Profession to the Professionalism of a Multiprofessional Team", *Medical Education*, 4(2014), pp. 345-347). Por lo demás, en cualquier organización, las capacitaciones son impartidas casi siempre por personal externo, especialistas en el contenido y en la transmisión de conocimientos; en los gobiernos municipales, especialmente de los países anglosajones, reciben capacitación de ligas municipales, asociaciones profesionales o universidades, con base en las necesidades específicas de cada uno (Susan Paddock, "Training Municipal Elected Officials: Current Practice and a Developmental Model", *International Journal of Public Administration*, 5(1996), pp. 689-709). Dado que *El municipio* es gobernado por un partido de oposición menor, su partido no ofrece capacitación.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, del Instituto de Administración Pública de Querétaro y de la Universidad Autónoma de Querétaro, su propuesta fue bloqueada por el Congreso de mayoría priista. Años después, se aprobó un servicio civil municipal que, sin embargo, no es obligatorio sino ambiguo.

Ciertamente, desde 2001, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece que “los municipios institucionalizarán el servicio civil de carrera” para garantizar estabilidad y seguridad en el empleo, promociones justas y otras formas de progreso laboral con base en sus méritos, y el ejercicio de sus derechos; fomentar la vocación de servicio mediante motivación adecuada; promover la capacitación permanente del personal, la eficacia de los servidores públicos municipales; procurar la lealtad a las instituciones del municipio; y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, y garantizar y contribuir a su bienestar y el de sus familias mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales.⁸⁴ Así, no hay una obligación explícita, pero tampoco una facultad opcional: ningún municipio del estado ha institucionalizado el servicio civil de carrera en los últimos quince años, pero tampoco el gobierno estatal ni la legislatura los ha instruido a hacerlo. De hecho, la sección fue reformada en 2009 para especificar que “la institucionalización del servicio civil de carrera será responsabilidad de la dependencia encargada de la administración de servicios, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, a la cual estará adscrita una comisión integrada por quien el Ayuntamiento designe”.⁸⁵ De la misma manera, no se ha creado ninguna comisión, pero tampoco se han iniciado procesos para fincar responsabilidades administrativas a algún titular por la omisión de sus responsabilidades.

En este sentido, *El municipio* no ha creado un servicio profesional que, de hecho, ni siquiera se ha discutido en los gobiernos anteriores. Dicho esto, el Reglamento Interior de la Administración, recién aprobado, da atribuciones a la Oficialía Mayor para realizar la selección reclutamiento, contratación, inducción y

⁸⁴ LOMEQ, arts. 64-68.

⁸⁵ *Ibid.*, art. 66.

seguimiento y control administrativo del personal de confianza, base y eventual, con base en la evaluación previa de los requerimientos de las dependencias y organismos del municipio, y a planear y, *en su caso* desarrollar, el Servicio Civil de Carrera.⁸⁶ Dado que el reglamento que se aprobó es una plantilla distribuida por la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, es poco probable que de hecho se implemente. Más aún, la creación de un servicio civil necesita del estudio de puestos y funciones, que sólo puede hacerse después de que el personal fue designado, por lo que éste no tiene interés en someterse a evaluación, sino en cumplir únicamente las actividades básicas e inmediatas. Dada la complejidad del proceso y la limitación de recursos económicos y humanos, no se ha creado un órgano específico para hacerlo en los últimos quince años.

Capacitación de mandos altos y medios, y formulación de la agenda de gobierno

La mayoría de los funcionarios de *El municipio* ha trabajado con anterioridad en puestos de igual o menor jerarquía en otros municipios o en el gobierno estatal y generalmente tienen escolaridad universitaria: en 2015, de 12 titulares, 5 tenían más de 3 años trabajando en la administración municipal y 7 habían cursado la educación superior —principalmente licenciaturas o carreras normalistas.

El desarrollo técnicoadministrativo, organizacional y sociopolítico de los municipios del estado de Querétaro está a cargo de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal (Cedem), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno creado a finales del siglo pasado a semejanza del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (Cedemun).⁸⁷ Para cumplir con su función, la Cedem “promociona y coordina el diseño, desarrollo y la evaluación de programas municipales de capacitación y asesoría permanentes, dirigidos al personal de la administración pública municipal”.⁸⁸ Ciertamente, después de recibir la constancia

⁸⁶ Art. 24, fraccs. VIII y XVIII. El énfasis es mío.

⁸⁷ Decreto de creación de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, art. 1.

⁸⁸ *Loc. cit.*

de mayoría, el Presidente recibió una oferta de la Cedem de dos cursos —entrega recepción y capacitación de las autoridades electas— para darles a conocer la organización básica de la administración municipal y sus funciones a desempeñar, y un paquete de normatividad básica “que cualquier municipio debería tener” —ocho reglamentos y manuales. Meses después, la Cedem ofreció un curso para delegados y subdelegados y, casi un año después, otro en planeación institucional para los titulares de los organismos de la administración municipal.⁸⁹

De la misma manera, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo municipal (Inafed) ofrece asesorías técnicas, capacitación a autoridades electas, cursos de capacitación y profesionalización a funcionarios públicos municipales, y formación profesional. Con base en sus atribuciones, el Inafed reagrupó estas acciones en un Sistema de Capacitación, Certificación y Profesionalización de Servidores Públicos, que, sin embargo es una figura que no existe administrativamente, sino sólo en el discurso. Este sistema

pretende formar, actualizar, capacitar y especializar a los servidores públicos municipales para propiciar su profesionalización y aproximar a las administraciones de los municipios a la operación de un sistema de desarrollo profesional propicio para implementar, conforme lo permita su contexto institucional, un sistema de gestión de recursos humanos, orientado hacia el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en los municipios. Las acciones en las que se sustenta este sistema son: [1] cursos especializados para las autoridades municipales electas, [2] capacitación de autoridades y funcionarios municipales, [3] capacitación de funcionarios con base a normas de competencia laboral, y [4] el curso *El federalismo en México: conceptos, evolución, situación actual y perspectivas*.⁹⁰

El objetivo del *Programa de capacitación para autoridades municipales electas* es “sensibilizar a las futuras autoridades [presidentes municipales, síndicos y regidores] en la importancia de mejorar el desempeño de las atribuciones constitucionales del municipio, así como del control de la deuda y del gasto corriente”.⁹¹ Los cursos incluyen módulos de introducción al gobierno y a la administración pública municipal, planeación, hacienda pública, rendición de cuentas y gobierno abierto, y presentación de la Agenda para el Desarrollo Municipal. Adicionalmente, se entregan *Sugerencias para Autoridades Municipales Electas* —

⁸⁹ Los resultados de estos cursos se discutirán en el capítulo siguiente.

⁹⁰ www.inafed.gob.mx/es/inafed/capacitacion_autoridades_electas, consultado el 15 de diciembre de 2016.

⁹¹ www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/capacitacion-autoridades-electas, consultado el 15 de diciembre de 2016.

que incluyen propuestas de organización y contratación— y manuales para la entrega recepción de la administración pública municipal.

El gobierno de *El municipio* participó en estos cursos, pero impartidos por la Cedem, no el Inafed. Los cursos fueron presentaciones mínimas, durante medio día, a todos los regidores y titulares de la administración, sin distinción de su cargo o sector. Los documentos de trabajo incluían *El ABC del gobierno municipal*,⁹² *Manual básico para la administración pública municipal*,⁹³ *Los Secretos del Buen Alcalde*,⁹⁴ y “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”.⁹⁵ Durante las presentaciones generales, se incluyeron también documentos sobre sectores específicos, como la “Guía general para la preparación y presentación de estudios de evaluación socioeconómica de proyectos para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales”,⁹⁶ o la “Guía municipal de acciones ante el cambio climático”.⁹⁷ Casi todos los documentos son publicados por otros organismos de la administración pública —incluyendo institutos de administración pública, OOEEEDM, organizaciones internacionales e instituciones de educación superior, no por el Inafed ni la Cedem.

El gobierno de *El municipio* participó en otro taller de planeación institucional a mediados de 2016, principalmente para estudiar el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y su relación con el plan estatal. Además de los cursos prácticos, la Cedem desarrolló juegos didácticos de organización e integración entre los participantes: cooperación, trabajo en equipo, liderazgo y conocimientos básicos de la política y administración del estado y *El municipio*. Si bien estos juegos despertaron interés de todos los participantes, los cursos no lo hicieron tanto: algunos titulares — Obras Públicas y Desarrollo Social— cursaron un solo módulo de una hora y

⁹² Instituto para el Desarrollo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, [México] s.e., 2000.

⁹³ Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Instituto Hacendario del Estado de México, 2003.

⁹⁴ México, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2004.

⁹⁵ Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.

⁹⁶ Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), [México], s.e., 2006.

⁹⁷ México, Secretaría de Desarrollo Social, 2012.

abandonaron el curso por *urgencias* o *trabajo*; otros aparentaban cumplir con las actividades propuestas; unos cuantos —el Presidente y el Coordinador de Recursos Humanos— no se presentaron. Según un titular, las actividades sólo “exhibieron al Presidente”, al demostrar que ellos no conocían el PMD ni la normatividad estatal.

De esta manera, ninguna de estas capacitaciones es parte de un proyecto de profesionalización integrado y coherente, sino la suma de varios cursos técnicos, sólo útiles para aquéllos que no habían trabajado en la administración con anterioridad; para quienes lo habían hecho, el curso no sólo es innecesario sino incluso contraproducente: no lo ven como oportunidad para mejorar, sino como cambio de los procesos a los que ya estaban acostumbrados. Y todos tienen miedo al cambio.⁹⁸

El municipio también participa desde 2006 en el programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) del Inafed, para obtener un diagnóstico de las acciones que constitucionalmente deben cumplir, mediante indicadores y la semaforización de cada uno de ellos, para diseñar una agenda para cada sector de la administración municipal y mejorar, así, la prestación de bienes y servicios públicos. Sin embargo, después siete años de participación, los avances de *El municipio* no son significativos: en 2006, sólo acreditó 3 de 39 indicadores; en 2013, siete años después, sólo 8.⁹⁹

Si bien la Agenda busca establecer agendas de trabajo para los titulares de cada sector, éstos necesitan conocimientos técnicos para hacerlo y, ante todo, establecerla como prioridad de su actividad. Al igual que los cursos de la Cedem, la renovación de la inscripción de la Agenda no es promovida por el Presidente, sino por el Secretario del Ayuntamiento, quien no tiene autoridad para imponer su implementación al resto de la administración.

⁹⁸ Ciertamente, los beneficios del cambio siempre son menos percibidos que los riesgos, lo que crea un sentimiento automático de miedo al cambio. Además, “la capacidad humana a absorber el cambio formal manteniendo las características esenciales anteriores es un hecho”, por lo que las nuevas rutinas, a menos que sean ejercitadas, serán inútiles (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 334 y ss.).

⁹⁹ Resultados históricos de la ADL y ADM.

Supervisión y profesionalismo

La conducta de los servidores públicos es, sin lugar a dudas, la aspiración más importante y recurrente dentro de la oficina de la presidencia municipal. Más que conocimientos técnicos, el equipo del Presidente busca que los servidores públicos, mandos y trabajadores, tengan actitud de servicio frente a la ciudadanía. Ciertamente, se considera que los trabajadores tienen actitudes burocráticas e incluso prepotentes frente a ciudadanos que, por ser analfabetas, de la tercera edad, y/o indígenas, no saben solicitar servicios básicos ni cumplir con los procedimientos administrativos. Como en la mayoría de los servicios participa más de un organismo de la administración municipal e incluso del gobierno estatal o el federal, los procesos pueden ser complejos y costosos para los ciudadanos: dado que la mayoría toma más de medio día y sólo pueden realizarse en la cabecera municipal, los costos de transporte y alimentación son incluso más importantes que los del trámite mismo. Así, se cree que los ciudadanos no *comprenden* los requisitos y procesos administrativos, y que los servidores no comprenden que ellos no comprenden.

Esta diferencia entre los perfiles de los servidores municipales y ciudadanos, caracterizada por la edad, la escolaridad y la condición socioeconómica, no es reciente: en 2000, el lema del gobierno era “atención digna a la gente”, idea que se reproduce en este gobierno.¹⁰⁰ La oficina de la presidencia busca eliminar esa diferencia entre ciudadanía y administración, no ofreciendo resultados, sino garantizando valores —paciencia, honestidad, empatía.

De hecho, uno de los apartados del Plan Municipal de Desarrollo, se titula *Gobierno honesto y cercano*, que tiene como objetivo “acercar los trámites y decisiones municipales” a los habitantes de *El municipio*, y como estrategia, “implementar mecanismos de comunicación y de atención al ciudadano más eficiente, para que conozcan los programas, proyectos y resultados del gobierno municipal”. En este sentido, el gobierno creó, al inicio de este gobierno, la Oficina de

¹⁰⁰ La relación entre administración y sociedad será estudiada en el capítulo tercero.

Atención Ciudadana, como órgano dependiente del Presidente municipal, encargado de ser contacto de los ciudadanos con la administración y de vigilar el trato digno en todas las áreas de la administración; sin embargo, su titular fue removido a los pocos meses y el cargo quedó vacante desde entonces. Más aún, la contraloría también debe coordinar un Sistema de Atención Ciudadana para recibir, atender y dar seguimiento a las quejas denuncias ciudadanas, que tampoco está vigente.¹⁰¹ En consecuencia, la Coordinación de Recursos Humanos ha asumido informalmente estas funciones.

El Coordinador de Recursos Humanos, originario de Veracruz, abogado y maestro en administración pública estatal y municipal por la UAQ, conoce al Presidente municipal desde la preparatoria en San Juan del Río, cuando el presidente era el padre del actual. Su amistad le permitió que, aunque no es originario de *El municipio*, le ofrecieran la dirección jurídica en la administración de 2000 a 2003 y se convirtiera en docente del bachillerato municipal. Por ello, es conocido ampliamente en la cabecera, no sólo por los funcionarios de la administración, sino también por las personas cercanas a la política —comerciantes, líderes sociales— y ciudadanos en general: todos saben la cercanía que tiene con el Presidente y, en consecuencia, su poder.

Si bien desde finales de la década de los noventa trabaja en el sector público, a su parecer, además de su capacidad y experiencia, su *amistad, lealtad y carácter* le permitieron obtener el puesto. Dado que los puestos equivalentes a secretarios y coordinadores son nombrados con especial atención por el Presidente, sólo le rinden cuentas a él y, aunque asegura que por su amistad no lo *amedrentan* o *amenazan* con la cercanía con el Presidente, tampoco tiene autoridad explícita para ejercer las funciones de su cargo —por lo que su actitud sólo produce resistencia de los otros actores. En consecuencia, el Coordinador de Recursos Humanos sólo puede vigilar el profesionalismo del personal auxiliar. Como menciona un expresidente, la mayoría de los presidentes ha ocupado cuando menos un cargo de secretario y trabajado en

¹⁰¹ RICM, art. 8.

entre tres y cinco organismos distintos, con lo que saben qué exigir —tiempos, resultados, calidad— y han formado grupos de trabajo, que regresan a la administración municipal cuando alguno de sus integrantes vuelve a formar parte de otro gobierno.¹⁰²

De hecho, la relación con algunos trabajadores es mejor que con los altos mandos porque aquéllos le guardan “un cierto grado de respeto” porque fueron sus alumnos de asignaturas jurídicas en el bachillerato, lo que le permite tener *espías* en la mayoría de los órganos no sólo de la administración central, sino también de las delegaciones. Su objetivo principal es eliminar prácticas y conductas de burocratismo, definidas como la reproducción de procedimientos innecesarios, principalmente mediante el control de los horarios de entrada y salida, y la vigilancia del cumplimiento de las actividades —no establecidas formalmente— a lo largo del día; sin embargo, sus medios sólo reproducen y legitiman estas prácticas de resistencia.

Ahora bien, esta idea de profesionalismo contrasta con la de los trabajadores y algunos ciudadanos, para quienes la hora de entrada y/o salida o la actitud de servicio en el lugar de trabajo no es tan importante porque los servicios a la sociedad se ofrecen fuera de él, por lo que las relaciones con los ciudadanos son más importantes: crear confianza entre ellos, dar tiempo fuera de la oficina para favorecer la comunicación.¹⁰³

Dado que además de la supervisión, la Coordinación de Recursos Humanos lleva a cabo la administración del personal, el conflicto es mayor porque ninguna de las dos partes logra distinguir claramente los derechos y obligaciones correspondientes a cada una de estas actividades. Así, aunque los órganos de recursos humanos tienen como funciones típicamente la administración, supervisión y el

¹⁰² C. Dubar et P. Trippier, *op. cit.*, pp. 95 y ss.

¹⁰³ Esto lleva a estudiar el estado (deliberadamente escrito en minúsculas) etnográficamente, para ver las diferencias entre la práctica discursiva y las prácticas cotidianas. Por ejemplo, en India, los funcionarios, que atienden desde sus propias casas pero que mantienen la autoridad burocrática, borran por completo las fronteras entre estado y sociedad civil (Akhil Gupta, “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State”, in Aradhana Sharma y A. Gupta, *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden, Blackwell, 2006, pp. 211-242). Véase especialmente las funciones de delegados y subdelegados: *infra* pp. 70 y ss.

desarrollo del personal en general, a falta de poder ejercer el último y de vigilar los mandos altos, sólo quedan los dos primeros para los trabajadores de base.

3. PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN: APRENDIZAJE E INNOVACIÓN

El proceso administrativo básico del personal auxiliar es la redacción de oficios, por lo que su aprendizaje es la actividad inicial y principal.¹⁰⁴ La mayoría de los trabajadores entre 18 y 35 años mencionan que ‘aprendieron lo básico en el bachillerato’ y aprendieron lo demás con la experiencia y el tiempo —ante todo la necesidad de ser claros en el objeto y los detalles: para solicitar un apoyo, se debe detallar las características, conocer los órganos de la administración municipal y la estatal, para poder referir los asuntos según las facultades correspondientes, y se debe usar correctamente el lenguaje administrativo, que incluye no sólo la precisión jurídica, sino también el tono del escrito. Si bien la comunicación del contenido formal es fácil, la informal la aprenden “con las malas experiencias y la exigencia del jefe”.¹⁰⁵ De la misma manera, aprenden los demás procesos de sus áreas.

Innovación y liderazgo de los profesionistas

El proceso de aprendizaje del personal auxiliar puede ser dirigido por el titular del órgano correspondiente si éste a su vez tiene el conocimiento técnico suficiente para desempeñar sus funciones y la capacidad para transmitirlo a los demás.¹⁰⁶ Esto sucede principalmente en las áreas técnicas, en las que el Ayuntamiento designa titulares con formación académica y experiencia profesional en el sector público.

En este sentido, la Coordinadora de Adquisiciones ha seleccionado a su propio personal y ha desarrollado un esquema de asignación de funciones para cada uno de

¹⁰⁴ Los oficios no son sólo los documentos básicos administrativos, sino también medios de resistencia. Según el Coordinador de Recursos Humanos, el “burocratismo” se manifiesta en todos los trabajadores, no sólo los titulares, que exigen que cualquier instrucción pase por un documento firmado, lo que reduce los tiempos de cualquier proceso, más de los urgentes o extraordinarios. Así, la redacción de oficios es fundamental para el funcionamiento de la administración de *El municipio*.

¹⁰⁵ Como se mostrará en las secciones siguientes, estos procesos de aprendizaje individual también llevan al aprendizaje organizacional: la repetición, imitación y experiencia lleva a que se compartan conocimientos, que a su vez se internalizan por otros actores (R. Wittorski, art. cit., pp. 31 y ss.)

¹⁰⁶ John Lawler, “Individualization and Public Sector Leadership”, *Public Administration* 1(2008), pp. 21-34.

sus auxiliares. Ella es michoacana de nacimiento y contadora pública nicolaíta de formación. Llegó a Querétaro a finales de siglo; trabajó primero en el gobierno del estado y luego en el de *El municipio*; y, desde entonces, ha trabajado intermitentemente entre el ayuntamiento, actividades comerciales propias y el bachillerato de la cabecera municipal, por lo que conoce también a casi la totalidad de trabajadores de la administración de entre 18 y 35 años. Conoció al Presidente entonces, como Coordinadora de Adquisiciones de *El municipio*, quien la volvió a nombrar en el cargo, a su parecer, por la “confianza que [le] tenía para arreglar el desastre que había dentro de [esa] oficina”.

Cuando se enteró que el Coordinador de Recursos Humanos había escogido a su personal, ella pidió hacer lo mismo. Así, reconoció de entre los trabajadores a sus exestudiantes y pidió su traslado a su área, para garantizar que su personal tuviera nociones básicas de contabilidad. A lo largo del primer año, ha diseñado un diagrama de procesos interno, que no ha compartido con ninguna otra área, así como una guía de procedimientos, que sólo necesita redacción jurídica y aprobación oficial para ser manual administrativo; tiene cinco personas a su mando, cada una especializada en una parte del proceso. Todos forman, así, un grupo profesional.¹⁰⁷

Como consecuencia de este aprendizaje dirigido, la Coordinación de Adquisiciones, al igual que otros órganos, se volvió una *isla*, con hechos trascendentales pero aislados que buscan sólo satisfacer las necesidades de cada una de ellas, sin promover una visión del conjunto de la administración. En consecuencia, la creatividad dentro de los equipos es necesaria, pero ha llevado al individualismo: el liderazgo que encabeza cada titular en su área no privilegia la colaboración con otras involucradas: no hay canales ni vías de comunicación para favorecerlas.

¹⁰⁷ C. Dubar et P. Trippier, *op. cit.*, pp. 95 y ss. Este es un ejemplo de aprendizaje *mediado* por un tercero, o de acompañamiento (R. Wittorski, art. cit., pp. 36-39).

De la inercia a la innovación desde abajo

Los procesos de aprendizaje del personal auxiliar, cuando no están dirigidos por un líder técnico, pueden ser dirigidos por el personal con mayor antigüedad. Ciertamente, quienes mantienen sus puestos de trabajo comparten los procesos administrativos, formalizados o no, con el nuevo personal; por ello los presidentes procuran no remover por completo al personal en todos los órganos de la administración. En la mayoría de los casos, en los órganos menos técnicos, estos trabajadores inducen no sólo al resto de los auxiliares, sino también a los titulares.

Una vez que el personal aprendió e internalizó los procesos a base de experiencia, fue capaz de innovar. Ciertamente, en *El municipio*, hay órganos en los que ha habido innovaciones de los procesos de administrativos promovidas por el personal de base, ante todo en la organización de las actividades internas:¹⁰⁸ en la Secretaría del Ayuntamiento, el auxiliar que trabajó por más quince años creó un sistema de documentación y clasificación de los acuerdos aprobados por el Ayuntamiento, todavía vigente (de hecho, la auxiliar actual trabajó con él, por lo que, a su retiro, continuó y amplió la clasificación a la normatividad municipal y estatal en general y creó, así, un registro de la vigencia de toda la normatividad aplicable); en Recursos Humanos, el auxiliar de la administración anterior, técnico en contabilidad, implementó un sistema para el pago de nómina con base en hojas de cálculo, que facilitó después la incorporación de programas electrónicos de contabilidad y la facturación vía electrónica. De esta manera, el proceso de aprendizaje del personal de base promueve la innovación de procesos administrativos, aunque sea incremental o marginal.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Véase Evan Michael Berman, "Innovation in Local Government: Past, Present, Future, *International Journal of Public Administration*, 7(1996), pp. 1027-1036.

¹⁰⁹ El cambio al interior de los sistemas de acción concretos sólo puede ser incremental o marginal porque la capacidad de innovación puede suceder sólo dentro de los límites cognoscitivos del sistema (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 330 et ss y Mohamed Gamal Sabet and Donald Klingner, "Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(1993), pp. 252-266). Estos cambios son la forma más básica de aprendizaje organizacional, o *single loop learning*; sin embargo, la reflexividad de los actores puede llevar al cuestionamiento de la eficacia de reglas más generales en el largo plazo y a innovaciones más profundas (R. Wittorski, art. cit., p. 35 et n. 4).

La estabilidad laboral lleva a estas personas a conformar un grupo de trabajadores, caracterizado por el conocimiento del funcionamiento y los procesos de las áreas de la administración —directamente en las que han trabajado e indirectamente con las que han tenido relación.¹¹⁰ Positivamente, estos grupos pueden promover innovaciones de los procesos administrativos; aunque también son percibidos negativamente por tener preferencias o derechos adicionales a los de cualquier trabajador, e incluso más generosos que los de sus superiores jerárquicos.¹¹¹ En todo caso, estos grupos crean para sí una identidad común entre sus miembros, que también es reconocida por las personas externas: tienen prácticas y valores que los distinguen de los demás, que a su vez los demás reconocen y reafirman. Los miembros de estos grupos se convierten, así, en los profesionales de la administración.

¹¹⁰ Forman, así, un grupo profesional que rivaliza con los líderes, especialmente los que no son técnicos (cf. *supra* p. 46).

¹¹¹ Su organización tiene poder suficiente para crear un 'orden negociado' con ellos (A. Strauss *et al.*, art. cit. pp. 92-94).

CAPÍTULO II. DE LA PROFESIONALIZACIÓN A LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez identificadas las prácticas y representaciones de la profesionalización de la administración de *El municipio*, se identificará en qué medida cumplen sus objetivos —mejorar los procesos básicos de ésta, ante todo en planeación, organización institucional, y diseño e implementación de programas públicos.

4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, DEMOCRÁTICA Y BUROCRÁTICA

Planeación urbana desactualizada

La planeación ha sido el proceso característico de los gobiernos federales desde el siglo pasado, aunque sus significados han sido diferentes. Si bien la planeación administrativa se institucionalizó en la década de los ochenta, desde la de los treinta ya había procesos de planeación geográfica. Ciertamente, la primera ley de planeación, publicada en 1930, justificaba que había iniciado

un movimiento para que toda medida administrativa trascendental obedeciera a un programa definido, basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país [para] la mejor disposición de las grandes ciudades, provocando, así, su embellecimiento, su circulación más perfecta y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche [...]; en otro más amplio de carácter regional y de allí, hasta intentar, lo que muchos países [estaban] emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional.¹¹²

México había llegado a un momento histórico: de continuar apartado de ese movimiento general, retrasaría su desarrollo, por lo que se necesitaban estudios para *dirigir* a la nación. Por ello, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) fue responsable de “coordinar y encauzar” las actividades de las distintas dependencias del gobierno, “para conseguir el desarrollo material y constructivo del país en una forma ordenada y armónica”.¹¹³ La Comisión de Programa, dependiente de la SCOP, fue la responsable de la elaboración de un *Plano nacional* que incluía recursos hídricos, agropecuarios, mineros, forestales, industriales, manufactureros, comerciales, residenciales, militares; infraestructura educativa, curativa y de

¹¹² Ley de Planeación, considerandos.

¹¹³ *Ibid.*, art. 1.

sanatorios, de colonización y cementerio; edificios federales, y vías de comunicaciones y transportes en general; recursos, bellezas y parques naturales; reservas forestales y arqueológicas; y servicios de placer y de recreo.¹¹⁴ Se buscaba que el resultado no fuera solamente un documento cartográfico, sino “expresión gráfica de “ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales”, para que el desarrollo de cada región fuera “de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública, y las necesidades presentes y futuras”.¹¹⁵ La Comisión de Programa estaba integrada por personal de la secretaría federal y un representante técnico de cada una de las secretarías, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación. El proceso estaba dirigido por la Comisión Nacional de Planeación, cuerpo consultivo de la Comisión de Programa, que reagrupaba representantes de colegios profesionales, confederaciones empresariales y otras organizaciones sociales. Ciertamente, corporativismo y consenso eran características esenciales de los procesos políticos de la época.¹¹⁶

La Ley de Planeación permitió la elaboración del Plano nacional y marcó el inicio de una etapa de ordenamiento del territorio. En este sentido, el resultado principal fue la zonificación del país, con base en la que se desarrollaron programas demográficos y urbanos, y se crearon polos de desarrollo regional en las décadas siguientes. En este sentido, se diseñó el *Plan nacional de desarrollo urbano* en 1978, que buscaba crear un sistema urbano nacional, integrado por sistemas regionales, a su vez formado por centros de población funcionales y complementarios: las zonas metropolitanas se encargarían de los servicios financieros; las ciudades intermedias, de las actividades industriales; y los centros de población, de la agricultura y el comercio.

¹¹⁴ *Ibid.*, arts. 2 y 3.

¹¹⁵ *Ibid.*, considerandos.

¹¹⁶ R. Hernández, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

Si bien la planeación era un proceso coordinado por el gobierno federal, la participación de los estados y municipios era indispensable; por ello, se modificó también la Constitución y, desde entonces, éstos están obligados a formular planes de desarrollo urbano.¹¹⁷ En este sentido, el estado de Querétaro obliga a sus ayuntamientos a diseñar sus planes municipales de desarrollo urbano y sus programas sectoriales, territoriales y especiales desde la década pasada de los ochenta;¹¹⁸ sin embargo, *El municipio* diseñó el Plan de Desarrollo Urbano de su Centro de Población hasta 1995, que actualizó en 2003, y el Programa de Desarrollo Urbano hasta 2009.¹¹⁹ Así, *El municipio* cumple con la elaboración de programas de planeación urbana y regional, aunque están desactualizados; sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, el crecimiento poblacional ha sido constante en las últimas décadas, y la integración económica de *El municipio* en la región es mínima, por lo que no ha habido consecuencias negativas.

Planeación estratégica simulada

Desde 1983, la planeación es menos geográfica y más administrativa. Desde entonces, ésta es *medio* para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado y los gobiernos federales,¹²⁰ y sus objetivos son, según la Constitución, los fines mismos del proyecto nacional: desarrollo integral y sustentable, soberanía nacional, régimen democrático, y ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales.¹²¹ Para garantizar los procesos democráticos, se creó el Sistema de Planeación Democrática, que recoge las *aspiraciones y demandas* de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, diseñados y coordinados, respectivamente, por la Secretaría de Programación y Presupuesto,

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 115, fracc. V, i. a.

¹¹⁸ Ley orgánica municipal del Estado de Querétaro (LOMEQ), art. 116.

¹¹⁹ Según resultados de la ADM 2016, sólo 50% de los municipios participantes contaban con disposiciones normativas para la planeación de los centros de población (planes, programas o lineamientos), de los cuales sólo poco más de 30% contaban con todos los requisitos que el mismo Inafed clasificaba como indispensables.

¹²⁰ Ley de Planeación, art. 2.

¹²¹ Art. 25, párr. 1.

ahora de Hacienda y Crédito Público.¹²² Así, la planeación del desarrollo, entendida como “ordenación racional y sistemática de acciones”, es, desde entonces, la base para establecer objetivos, metas, estrategias y prioridades, distribuir recursos y responsabilidades, establecer tiempos de ejecución, y evaluar los resultados.¹²³

Este modelo de planeación nacional también se distribuyó en los estados. La planeación del desarrollo en Querétaro es “la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales” de la Constitución del estado: aprovechar los recursos y las potencialidades de los bienes y valores necesarios para el individuo y la sociedad, y ofrecer una mejor calidad de vida con base en las obras y acciones de la administración pública estatal y municipal.¹²⁴ La planeación del desarrollo también es democrática, de manera similar a la federal: busca el “fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, promoviendo la descentralización”, y está organizada en un Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo. El documento principal también es el Plan Estatal de Desarrollo, “documento rector del proceso de planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales”, que contiene políticas, objetivos, estrategias y lineamientos y directrices para *orientar* las acciones de la sociedad y los gobiernos estatales, regionales y municipales hacia esos fines.¹²⁵ El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro (Copladeq), organismo desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas, es el encargado de coordinar, desarrollar y evaluar la planeación estatal, e incluye también, de manera similar al federal, a representantes de la sociedad civil invitados por el Gobernador.¹²⁶

De igual manera, el Plan Municipal de Desarrollo es el “instrumento rector de la planeación municipal, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción generales en materia económica, social y política para fomentar el desarrollo

¹²² CPEUM, art. 26, apdo. A., párr. 2.

¹²³ Ley de Planeación, art. 3, párrs. 2 y 3.

¹²⁴ Ley de Planeación del Estado de Querétaro (LPEQ), arts. 1, fracc. II, y 2. El énfasis es mío.

¹²⁵ Cf. *Ibid.*, art. 3 fracc. IV; Ley de Planeación, arts. 2, fracc. V, 4, 9, y 15; y Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro (RLPEQ), art. 5.

¹²⁶ LPEQ, art. 25.

integral y *orientar* la acción de este nivel de gobierno y los sectores privado y social hacia este fin”.¹²⁷ A diferencia del Plan Estatal de Desarrollo, el PMD debe estar en congruencia con los planes y programas estatales”.¹²⁸ Ciertamente, la autonomía municipal no es independencia administrativa.

Al igual que la planeación estatal, la municipal debe ser democrática, por lo que el PMD debe *conjuntar* las propuestas presentadas por los distintos sectores de los municipios.¹²⁹ El órgano rector en cada municipio es el Comité de Planeación Municipal (Copladem),¹³⁰ que está integrado por los titulares de las dependencias de la administración municipal y representantes del sector social y el privado. El Copladem es asesorado por el Sistema de Consejos Municipales de Participación Social (Sicomun) y el Consejo de Desarrollo Municipal, cuyos miembros tienen, todos, cargos honoríficos.

Cada sistema está integrado por consejos temáticos, delegacionales y regionales, y comunitarios. Los consejos temáticos son creados por el Presidente municipal para analizar la viabilidad técnica y estrategia de los proyectos del Copladem, por lo que lo integran “personas que tengan formación académica, sean especialistas o se ocupen del tema o sector”;¹³¹ los delegacionales y regionales se encargan de analizar, estudiar y priorizar las propuestas de las obras, servicios y acciones que presenten los habitantes en cada delegación y lo integran habitantes que se distinguen por su trabajo en beneficio de la colonia o comunidad invitados directamente por el Presidente municipal; y los comunitarios se forman a petición de los ciudadanos, quienes lo integran bajo sus propias modalidades.¹³²

Una vez registrados, reciben asesorías de las dependencias federales, estatales y municipales en el proceso de planeación, para presentar propuestas de desarrollo

¹²⁷ RLPEQ, art. 18. El énfasis es mío.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 100, fracc. I.

¹²⁹ *Ibid.*, art. 19.

¹³⁰ RLPEQ, art. 99.

¹³¹ Reglamento de los Consejos Municipales de Participación Social, arts. 7 y 39.

¹³² *Ibid.*, art. 19.

comunitario al Copladem.¹³³ Dado que la planeación es competencia de los municipios, el Copladeq, las dependencias y organismos de la administración estatal y en general los poderes del Estado y los organismos constitucionales deben darles asesoría para el diseño del Plan y los programas, e incluso proporcionar personal técnico en caso necesario.¹³⁴ Una vez aprobado el PMD, los consejos municipales también presentan propuestas, validan y evalúan los programas de la administración municipal. Los sistemas son presididos por un coordinador general y los consejos, por coordinadores, que duran dieciocho meses en sus cargos.¹³⁵ Por su parte, los consejos de desarrollo municipal son los órganos responsables de la planeación, programación y vigilancia, y del control y seguimiento de las obras y acciones de los fondos de desarrollo social municipal,¹³⁶ que a su vez los consejos analizan y validan.¹³⁷

Cada Copladem también es responsable de evaluar anualmente los avances y logros de los objetivos, y las estrategias y líneas de acción del PMD, y, en dado caso, de proponer la reorientación de los programas y las acciones necesarias a los ayuntamientos.¹³⁸ Si bien la planeación es democrática, éstos son los responsables legales de elaborar, preparar, aprobar y ejecutar los planes y programas.¹³⁹ De esta manera, el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven son obligatorios para las dependencias, organismos y unidades de la administración pública municipal; “cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico, los planes y programas podrán ser reformados o adicionados a través del mismo procedimiento que se siguió para su aprobación”.¹⁴⁰

¹³³ LOMEQ, art. 112

¹³⁴ Ley de Planeación, art. 8, p. 2; LOMEQ, arts. 173 y 174.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 8 y ss.

¹³⁶ LOMEQ, arts. 113 y 114, fracc. I.

¹³⁷ RLPEQ, art. 100, fracc. iv.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 23.

¹³⁹ LOMEQ, art. 120.

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 118.

Según el estado de Querétaro, los Planes Municipales de Desarrollo deben contener, cuando menos, el proyecto político para el período de gobierno, el diagnóstico de la situación económica, política y social del municipio, los objetivos, las estrategias generales y las líneas de acción correspondientes a cada uno de los años que abarca el período de gobierno, y la propuesta de estructura administrativa del gobierno municipal adecuada para cumplir los objetivos del plan”, que deben incluir metas y prioridades, previsiones sobre los recursos, instrumentos, áreas responsables y plazos de ejecución. ¹⁴¹

Desde 2000, los planes municipales de desarrollo de *El municipio* han cumplido sólo parcialmente con los apartados obligatorios. Por ejemplo, el de 2000-2003 incluye el perfil municipal, el proyecto político, y una lista de planes y programas. En efecto, después de presentar datos demográficos básicos, establece como misión “establecer y promover la cultura de participación social, que agrupe a los sectores con presencia en *El municipio*”, y 14 líneas de acción y 106 actividades en todos los sectores: actividades productivas, industria, desarrollo comercial, desarrollo artesanal, desarrollo turístico, vivienda, servicios públicos, educación, cultura y deporte, medio ambiente, sector salud, asistencia y bienestar social, seguridad pública, y vialidades y camino; sin embargo, aunque cumple con algunos de los elementos mínimos, los requerimientos no están integrados: el proyecto político no es resultado del diagnóstico de los problemas principales y los programas no son medios para solucionarlos. En este sentido, el plan es burocrático, no estratégico, porque no toma en cuenta el entorno externo y los recursos internos de la organización para diseñar las acciones que aseguren los objetivos propuestos, sino únicamente un documento para cumplir con su obligación de redacción y publicación. Dado que todos los planes municipales de las administraciones siguientes han seguido esta misma estructura, la planeación ha tenido las mismas carencias. Si bien el PMD vigente incluye el mismo contexto sociohistórico municipal

¹⁴¹ RLPEQ, art. 20; y LOMEQ, art. 117.

que los anteriores y, además, cuatro ejes —estado de derecho, gobernabilidad y seguridad, crecimiento económico, competitividad y empleo, desarrollo educativo, social y humano, y gobierno honesto y de resultados— con objetivos y estrategias para cada uno, éstos no son lo suficientemente específicos.¹⁴²

Ahora bien, el PMD no es conocido por casi ningún titular de los órganos de la administración; no recuerdan los ejes, mucho menos los objetivos y las estrategias, ni siquiera los correspondientes a sus áreas: algunos admiten haberle dado “una leída” a éstos últimos y “tener en mente” las demás, pero no fundamentan ni motivan sus acciones con base en él. Si bien la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal ha impartido tres cursos en planeación institucional, los titulares no lo reconocen como documento básico de la administración.

Ciertamente, contrario a las palabras de un titular, que “hace falta estudiar”, la falta del conocimiento del PMD refleja no sólo su falta de vigencia, sino la importancia mínima que tiene. En efecto, las acciones del gobierno no están establecidas en documentos oficiales y la toma de decisiones sobre los programas no son previas al ejercicio de la administración, sino consecuencia de ésta.¹⁴³ Si bien el Comité de Planeación Municipal fue integrado dentro de los tres primeros meses de la administración, conforme a las leyes estatales, éste fue formalmente constituido sólo después de que el Ayuntamiento aprobara el PMD, que de hecho fue diseñado por una empresa contratada.¹⁴⁴ Así, aunque la Cedem ofreció un curso de entrega-recepción y uno de capacitación a las autoridades locales electas, el Ayuntamiento no garantizó la participación del Copladem en la planeación.

En este sentido, si bien el Plan Municipal de Desarrollo debería permitir la asignación de recursos y la toma de decisiones sobre la producción de bienes y servicios públicos por medios democráticos y de consulta con la ciudadanía, éstas son tomadas exclusivamente por el Presidente municipal y el contador. Dado que los

¹⁴² Cf. por ejemplo, los objetivos y las estrategias del eje *Gobierno honesto y cercano*, *supra*, pp. 43 y ss.

¹⁴³ Véase el diseño de programas municipales, *infra*, pp. 72 y ss., especialmente n. 159.

¹⁴⁴ Durante este año, se diseñó otro Plan Municipal de Desarrollo, que identifica otros cinco ejes diferentes a los anteriores y que argumenta que sigue la metodología de marco lógico, que está alineado a los planes del gobierno estatal y el federal, y que será evaluado anualmente por el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.

objetivos *efectivos* son diferentes que los *administrativos*, la asignación de recursos no se basa en el PMD, sino en las prioridades del Presidente. Así, el PMD incluye únicamente, en palabras de un titular, “lo que todo plan debe llevar”, más no los objetivos del gobierno. Por ello, aunque el PMD debería dar lógica y coherencia a las acciones internas de la administración, dadas las diferencias entre los objetivos, es en realidad irrelevante lo conozcan o no para cumplirlos, y los pocos titulares que lo hacen lo usan generalmente para defender sus acciones individuales e innovadoras.¹⁴⁵ Dado que los objetivos de la administración son establecidos por el Presidente, justificar sus acciones con base en el PMD puede ser interpretado como un exceso de facultades, aunque, dado que los objetivos y las estrategias formales son generales, permiten también la discrecionalidad de cada área.¹⁴⁶ A falta del documento rector, el Presidente organiza reuniones de gabinete semanales para comunicar y supervisar la agenda de gobierno; sin embargo, como se comunica de manera oral, da la impresión que los objetivos no son fijos —si es que lo son—, y no permite a los titulares tenerlos claros ni los acostumbra a fundamentar sus acciones con base en ellos.

Ahora bien, aunque el diseño del Plan no fue democrático, la sociedad participó activamente por otros medios. Ciertamente, durante del primer año de gobierno, se crearon consejos sectoriales —cultura, salud, y protección civil— que reúnen a ciudadanos distinguidos en cada sector para dar asesoría al gobierno en el diseño de programas públicos. De la misma manera, aunque no hay consejos delegacionales y regionales, hay comités vecinales en la mayor parte de las comunidades, coordinados por los delegados y subdelegados, para comunicar al Ayuntamiento las necesidades inmediatas que les transmiten los ciudadanos.¹⁴⁷ En este sentido, estos medios de participación ciudadana son semiformales porque,

¹⁴⁵ Véase el problema entre autonomía y control en la sección siguiente.

¹⁴⁶ Si los fines organizacionales son suficientemente generales, pueden ser interpretados por los actores de manera diferente según sus intereses, e incluso llevar a resultados contradictorios. La coherencia de un sistema siempre es relativa, y en los subsistemas hay contradicciones inherentes (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 330-331). En este sentido, los fines estratégicos de la organización quedan subordinados a los particulares de los individuos por falta de conocimiento y/o comunicación (James G. March and Herbert Alexander Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1959).

¹⁴⁷ Cf. con las facultades de los delegados y subdelegados, *infra*, sección siguiente.

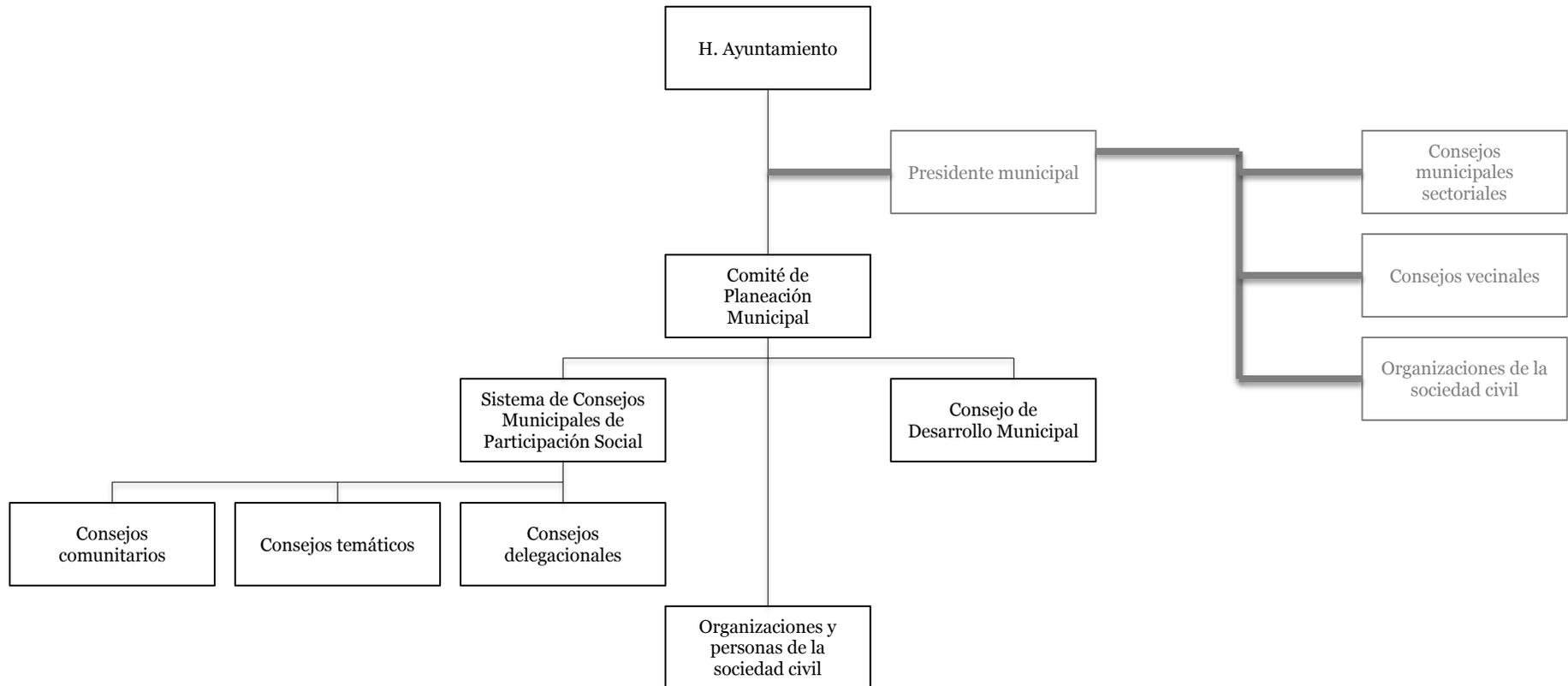


Diagrama 4.1. Organización del Comité de Planeación Municipal de *El municipio*
 Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Estado de Querétaro

municipal: no pueden participar en el proceso de planeación —ni en el diseño ni en la evaluación— ni proponer la asignación de recursos para obra pública dentro de sus comunidades. Así, aunque hay medios institucionalizados para la participación social, no tienen aseguradas facultades efectivas.

En síntesis, si bien el PMD no funciona como “órgano rector de la administración municipal”, no significa que el funcionamiento de la administración no tenga coherencia o no sea participativo. Hay un proceso de planeación con consecuencias específicas —aunque menos eficaces—, pero no el supuesto por el gobierno estatal; el problema es que éste y el municipal simulan que lo es. Ciertamente, la Ley de Planeación establece que “el Plan Municipal de Desarrollo se debe organizar *asumiendo* una estructura programática lo más apegada que sea posible a la existente en la administración del Gobierno Estatal.”¹⁴⁶

En este sentido, la Secretaría de Finanzas ha diseñado un catálogo de programas municipales y la elaboración de un presupuesto programático funcional, que permita después pasar a un presupuesto basado en resultados. Así, ésta busca desarrollar matrices de marco lógico para cada uno de ellos, con base en los lineamientos expedidos por el Consejo Estatal de Armonización Contable y la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro; sin embargo, el titular ha identificado erróneamente los cuatro ejes del Plan Municipal de Desarrollo como programas municipales. Más aún, dada la falta de lógica del Plan Municipal de Desarrollo, el diseño de las matrices no tendría sentido porque no habría una teoría o mecanismo causal detrás de ella en que se sustenten las decisiones, y dado que las actividades municipales dependen directamente de los organismos que las implementan, la metodología no sería desarrollada correctamente. De esta manera, la búsqueda de racionalidad del gobierno estatal es inútil en la administración de *El*

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 22. El énfasis es mío. De hecho, se identificó que en Estados Unidos y el Reino Unido, la implementación de la planeación estratégica en los gobiernos locales depende ciertamente de sus recursos, pero en gran parte es consecuencia de la política *externa* a sus administraciones: demanda ciudadana y políticas del gobierno central o el federal (Robert Backoff, Barton Wechsler and Robert E. Crew Jr, “The Challenge of Strategic Management in Local Government”, *Public Administration Quarterly* 2(1993), pp. 128-144). Como se verá más adelante (*infra*. cap. 3), éste es el caso también.

municipio por la falta de conocimiento mismo del personal que él mismo capacita para hacerlo.

Además, bajo recomendación de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, el Ayuntamiento aprobó la publicación del Reglamento de Mejora Regulatoria y la creación de la Comisión respectiva “como unidad administrativa, jerárquicamente *subordinada a la Presidencia Municipal*, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico.”¹⁴⁷ La Comisión está encargada ante todo de realizar diagnósticos sobre la regulación de trámites administrativos [...] para promover la simplificación administrativa, la productividad y la competitividad,¹⁴⁸ y está a cargo de un Comisionado con “nivel de director.”¹⁴⁹ Así, cada organismo de la administración municipal deberá tener un enlace con la Comisión, que se encarga de diseñar estudios de impacto regulatorio, y de establecer un registro electrónico de trámites y servicios. Ahora bien, resulta paradójico que el Ayuntamiento apruebe un reglamento de mejora regulatoria cuando ni siquiera ha expedido regulaciones comerciales. Ciertamente, aquél acaba de aprobar el Reglamento de Comercio — parte de las plantillas distribuidas por la Cedem—, en cuyos considerandos se reconoce la falta de normatividad económica. De esta manera, se buscan crear estructuras innecesarias, que resuelvan problemas inexistentes, con base en lecturas desde fuera de *El municipio*.

En síntesis, la planeación del municipio no es estratégica ni democrática sino burocrática: el PMD no es el documento rector de la administración, aunque hay mecanismos de participación social y de coordinación en las acciones de los organismos de su administración menos eficaces. Además, la capacitación que ofrece el gobierno estatal y el federal no es suficiente para revalorizar la importancia del Plan ni para desarrollar las habilidades de planeación estratégica en los titulares; el

¹⁴⁷ La Secretaría de Desarrollo Económico no existe en la administración. El énfasis es mío, para confrontarlo con las relaciones internas entre las áreas en la sección siguiente (art. 7).

¹⁴⁸ art. 8, fracc. IV.

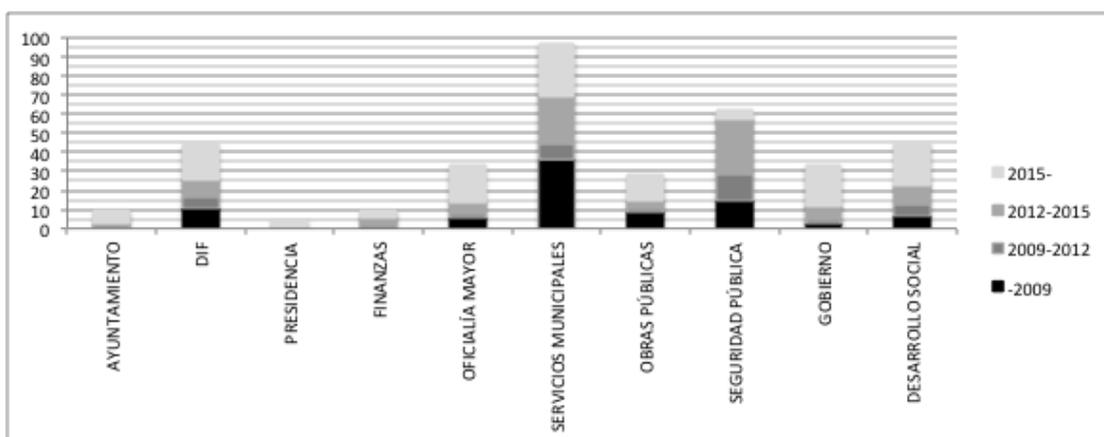
¹⁴⁹ art. 9.

conocimiento básico de algunos de ellos es, por el contrario, consecuencia de su formación profesional.

5. DISEÑO INSTITUCIONAL: ORGANIZACIÓN FORMAL Y RELACIONES INFORMALES

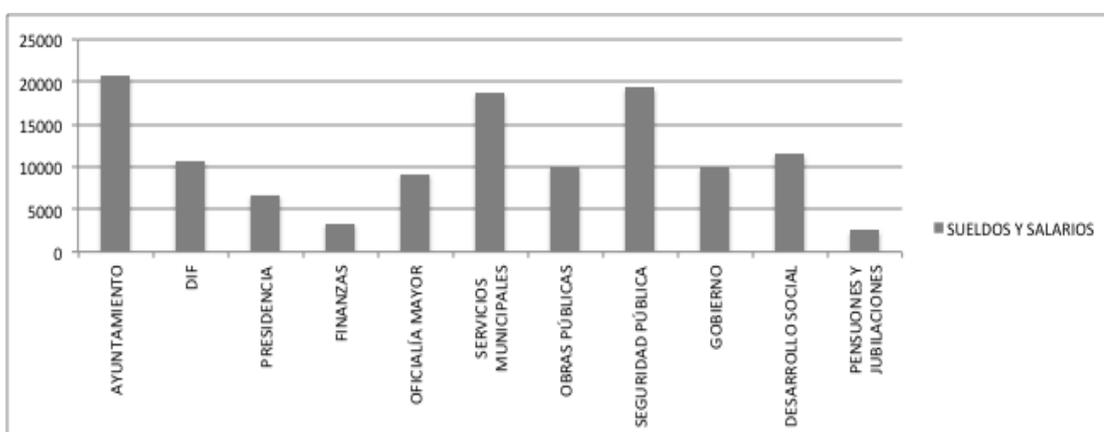
En el tercer trimestre de 2016, la administración de *El municipio* tenía 380 plazas y pagaba, además, 10 pensiones y jubilaciones a extrabajadores, servicios profesionales a 23 trabajadores eventuales, y sueldos y salarios al Presidente, dos síndicos, siete regidores y siete delegados. De cada 100 trabajadores, 95 estaban dados de alta en el Servicio de Administración Tributaria, y 90 tenían registrada su fecha de ingreso. Debido a que 10 plazas estaban vacantes, sólo había 370 trabajadores registrados en la nómina.

La mayoría de mandos y trabajadores entraron en esta administración. De cada 100 trabajadores, 38 entraron en esta administración, 26 en la pasada, 11 en la antepasada y los 24 restantes hace diez o más años. Todos los secretarios entraron en esta administración. De 42 coordinadores, una —de autoridades auxiliares— entró en 1991 como secretaria, dos entraron en la administración pasada inmediata —servicios internos y cultura— y dos entraron hace dos administraciones —educación y protección civil. De 27 mandos medios, seis mandos medios entraron en esta administración, siete en las dos administraciones inmediatas pasadas, seis entre 2000 y 2010, y cuatro entraron antes de 2000. Por el contrario, la mayoría de los profesionistas entraron en administraciones pasadas, sólo 17 de 73 entraron en ésta. El mayor número de personal está concentrado en servicios municipales, y el menor, en la oficina de la Presidencia.



Gráfica 5.1. Número de trabajadores de *El municipio* por organismo según fecha de ingreso.
Fuente: elaboración propia con base en la nómina de *El municipio* del segundo trimestre de 2016.

Ahora bien, la mayor proporción de sueldos y salarios no corresponde a servicios municipales, sino al Ayuntamiento (al Presidente, los síndicos y regidores) y a Seguridad pública: aunque aquélla tiene casi el doble del personal, la formación y capacitación del personal de ésta favorece salarios más altos.

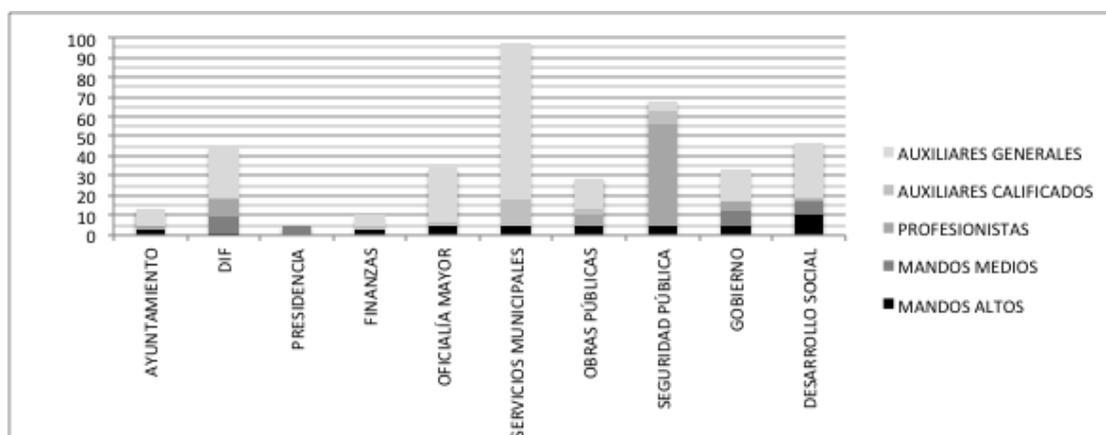


Gráfica 5.2. Sueldos y salarios mensuales totales de *El municipio* por organismo.
Fuente: elaboración propia con base en la nómina de *El municipio* del segundo trimestre de 2016.

Diseño organizacional y asistemático, e incertidumbre jerárquica

La administración de *El municipio* está formada por siete dependencias, una entidad paraestatal y 35 órganos administrativos, de los cuales 2 están adscritos al

Ayuntamiento y 2 a la Presidencia municipal. De esta manera, debería haber formalmente 8 Secretarios y 35 coordinadores.



Gráfica 5.3. Número de plazas de la administración de *El municipio* por organismo según tipo de puesto. Fuente: elaboración propia con base en la nómina de El municipio del segundo trimestre de 2016.

Ahora bien, la administración de *El municipio* presenta varias incoherencias de diseño. Una de las más reveladoras es la denominación de los organismos de la estructura mínima del gobierno municipal, que está normada por el gobierno estatal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro obliga a los municipios a tener cuando menos una Secretaría del Ayuntamiento y dependencias encargadas de las finanzas públicas municipales, de la administración de servicios internos y recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, de prestación de servicios públicos municipales, de la ejecución y administración de obras públicas, y de seguridad pública,¹⁵⁰ que *El municipio* había designado tradicionalmente como finanzas públicas, oficialía mayor, servicios municipales, obras públicas y seguridad pública. Sin embargo, esta administración renombró estos órganos para seguir los *oficiales* y más largos, por lo que la normatividad actual está desactualizada.

La insignificancia del nombre de los organismos revela la falta de sistematicidad en el diseño de la organización de la administración pública. De los 7 organismos con nivel jerárquico de secretaría, sólo 4 de ellos se identifican así: obras

¹⁵⁰ art. 44.

públicas, finanzas, gobierno y seguridad pública; los otros tres mantienen sus nombres tradicionales —oficialía mayor, dirección de desarrollo social y servicios municipales—, lo que lleva a que aquéllos tengan salarios más altos que éstos. Así, los titulares de las dependencias no son todos secretarios, ni los funcionarios inmediatamente inferiores, subsecretarios: sólo hay dos —Obras públicas y Gobierno— y los demás son coordinadores. No hay una relación de igualdad jerárquica horizontal.

Las excepciones de los órganos son resultado de los cambios organizacionales de los gobiernos de las últimas décadas: la dirección de recursos humanos cambió de nombre en este Ayuntamiento; la jurídica y la de desarrollo social lo heredaron desde su creación en 2000. Si bien las direcciones fueron sistematizadas en 2009 como órganos intermedios entre las secretarías y las coordinaciones, fueron modificadas de nuevo en 2012, con lo que la igualdad jerarquía formal volvió a desaparecer.

Aunque la administración municipal mantiene básicamente los mismos órganos que hace dieciséis años, las modificaciones organizacionales de los gobiernos han llevado a una organización incoherente y disfuncional, caracterizada por una jerarquía y asignación de funciones inciertas y, dado que ni el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ni la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal ofrecen capacitación, ésta no se ha identificado como problema administrativo.

Ahora bien, la falta de sistematización de la organización de la administrativa es más problemática porque cada órgano tiene a cargo un sector suficientemente específico para llevar por sí mismo todas las actividades; cada uno es autónomo y no depende de su organismo superior: Recursos Humanos pertenece a Oficialía Mayor pero tiene más relación con Presidencia; Adquisiciones también pertenece a Oficialía Mayor pero tiene más relación con Finanzas; Educación pertenece a Desarrollo Social y Sustentable pero depende informalmente de la Secretaría de Gobierno. Dado que las coordinaciones desempeñan funciones administrativas tan importantes, sus

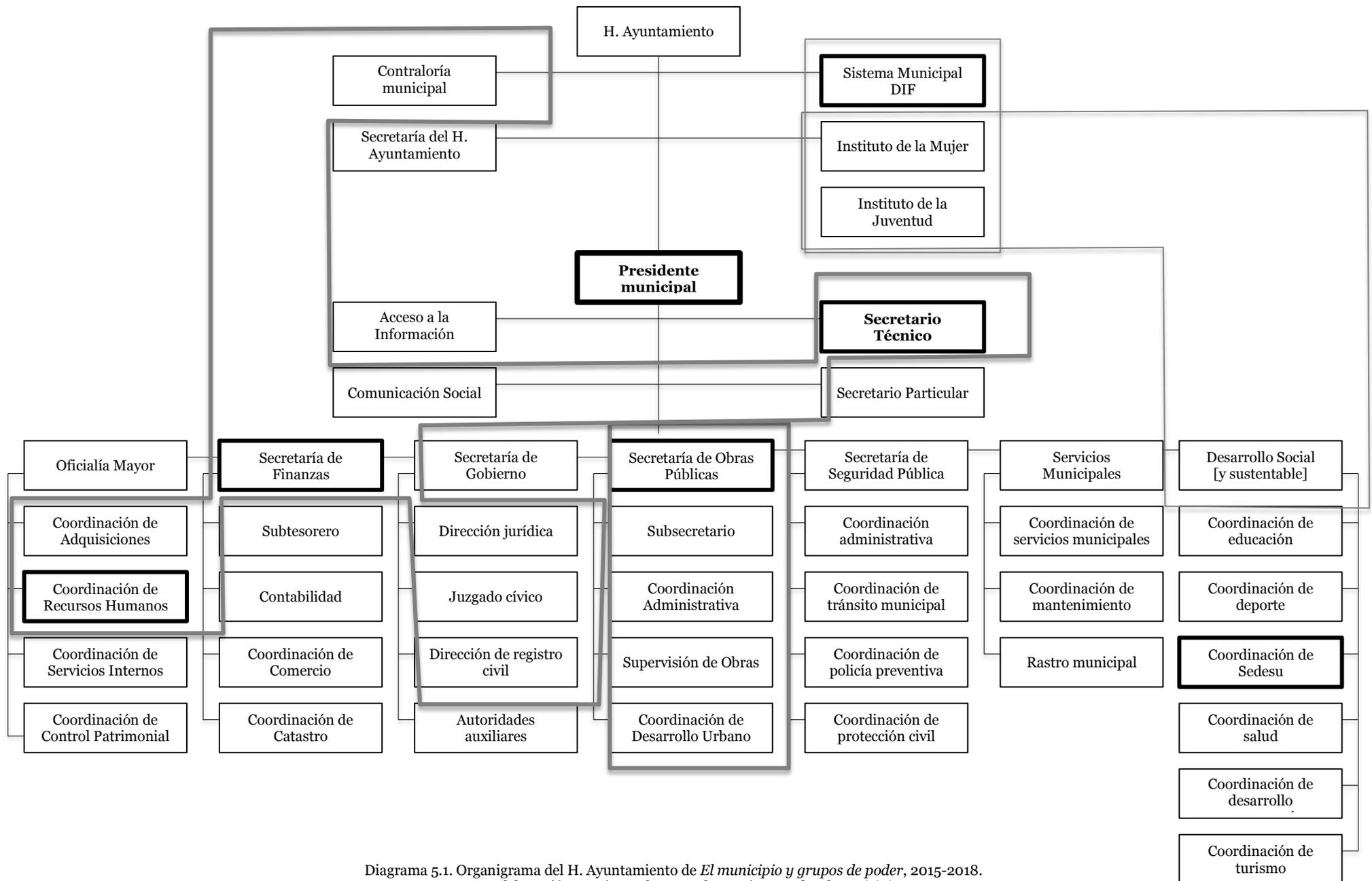


Diagrama 5.1. Organigrama del H. Ayuntamiento de *El municipio y grupos de poder*, 2015-2018.
Fuente: elaboración propia con base en el organigrama de *El municipio*.

titulares son personas de confianza del Presidente y son nombrados directamente por él, por lo que le responden directamente sin mediación de su jefe inmediato superior. Como consecuencia, generalmente se duplican funciones o se llevan a cabo menos eficientemente.

En este sentido, los coordinadores y trabajadores se perciben suficientemente autónomos, por lo que la jerarquía formal es reemplazada por las relaciones informales: el poder de cada uno no depende de su autoridad legal, sino de su cercanía con el Presidente, por lo que un trabajador de base puede tener más poder que un titular de primer nivel si tiene una relación más cercana con aquél. Ciertamente, debido a la cercanía de los trabajadores y funcionarios con el Presidente, éstos tienen la confianza y la libertad de acercarse con él directamente, con lo que su agenda se satura con casos concretos. De esta manera, no hay cadenas de mando claramente establecidas, sino relaciones de poder que están siempre latentes, por lo que los mandos altos y medios no pueden ejercer control sobre sus subordinados. En síntesis, el Presidente es la única persona con legitimidad.

Las relaciones personalizadas del Presidente con los funcionarios llevan a la creación de grupos —compañeros de universidad, compañeros de trabajo, vida personal o familiar—, por lo que la administración está fuertemente segmentada y descoordinada, y el Presidente, una vez más, es el punto central.¹⁵¹ Esta fragmentación es especialmente perjudicial para los órganos globalizadores —Recursos Humanos, Contraloría, Adquisiciones—, que deben trabajar con organismos de todos los grupos pero que no tienen autoridad ni legitimidad suficientes para hacer cumplir a los demás sus procedimientos.

El personal, por su parte, se siente desmotivado y desprotegido. Ciertamente, no conocían los sueldos y las prestaciones que ofrecían, ni las funciones que tenían que desempeñar; sólo creían que ganaban “un billetote” y que no hacían “nada”, por

¹⁵¹ Los grupos internos llevan a que las identidades externas a la organización sean más importantes, lo que da más fuerza a los roles de los grupos de referencia externos a la organización que a los establecidos por ella (Robert Merton, “Continuities in the Theory of Reference Groups and Social Structure”, *Social Theory and Social Structure*, 2nd ed. revisited and enlarged, 9th print., 1964, pp. 281-387).

lo que ser servidor público parecía bastante atractivo.¹⁵² Los beneficios de trabajar en la administración municipal eran ilusiones y, ante todo, esperanzas frente a la falta de empleos o los abusos laborales; por el contrario, una vez dentro de la administración descubren todo lo contrario: que los salarios son bajos —y que los de primer nivel son altos—, que no hay seguridad social, que “hay horarios de entrada pero no de salida”, que no hay oportunidades para crecer profesionalmente por rotaciones de puesto sin previo aviso —lo que los hace sentir utilizados y objetos materiales y no humanos—, que deben trabajar algunos domingos o sábados en eventos políticos sin recibir horas extra como compensación. Luego, el personal se comporta con prácticas burocráticas, a manera de resistencia frente a las exigencias, que son mayores que los beneficios salariales, especialmente si se saben cercanos al Presidente.¹⁵³

Las actitudes burocráticas tradicionalmente se manifestaban individualmente, por lo que el conflicto con la autoridad era individual. Con el tiempo, la resistencia común llevó a formar un sindicato municipal: en palabras de la secretaria sindical, “si nadie se deja, por qué nosotros sí”. El crecimiento del sindicato llevó al control de plazas, pernicioso no tanto porque se volviera una corporación, cuanto porque se volvió competencia del gobierno en turno para el nombramiento y designación de trabajadores. Así, el control sindical de mayoría priista se volvió inaceptable para la administración del gobierno de alternancia de mediados de la década pasada, por lo que éste lo desconoció y creó uno nuevo. Las personas despedidas denunciaron colectivamente al gobierno municipal, que eventualmente reinstaló a la mayoría del personal seis años después. Desde entonces, las demandas laborales se convirtieron

¹⁵² La desconfianza ciudadana de la política lleva a la crítica y desconfianza de las administraciones y, por ello, de sus funcionarios, a quienes se les llama *parásitos*, *vividores* (*supra*, prólogo). Esto lleva a un círculo vicioso, en que los trabajadores no sienten más una *vocación* y, por ello, no encuentran el *gusto* por ejercer su profesión. Como consecuencia, se crea una profesía autorealizadora en que los trabajadores nuevos recrean las prácticas que *creen* sucedían antes de ellos. Ciertamente, si las personas definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias (William I. Thomas, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, New York, Knopf, pp. 571-572; y Alex N. Pattakos, “The Search for Meaning in Government Service”, *Public Administration Review*, 1(2004), p. 112).

¹⁵³ El comportamiento burocrático, según Crozier, es respuesta racional a los cambios organizacionales —especialmente la centralización, despersonalización y el aumento de tareas—, dada la personalidad francesa que evita el conflicto (M. Crozier, *op. cit.*, p. 162). En el caso de *El municipio*, el comportamiento burocrático de los trabajadores se relaciona también con su *percepción* de aumento de tareas, pero no tanto como medio para evitar el conflicto cuanto como medio de resistencia y combate directo, principalmente porque *saben* que tienen segura la defensa sindical y jurídica como respaldo.

en un recurso estratégico de amenaza y negociación para los trabajadores, amparado por el sindicato y con la seguridad de ventaja jurídica por los derechos que no respeta el gobierno municipal —trabajar fines de semana y días festivos sin pagos de horas extras. En síntesis, los cursos y capacitaciones no se enfocan en desarrollar las habilidades gerenciales necesarias, que la educación superior o la experiencia profesional tampoco garantizan; y dado que están dirigidos a los mandos altos, el personal tampoco tiene medios para su desarrollo.

Representación, iniciativa y control

Según el estado de Querétaro, los delegados y subdelegados son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente municipal, y les compete ejecutar los acuerdos que éstos expresamente les ordenen, vigilar y mantener el orden público e informar al Presidente cuando éste se afecte, promover el establecimiento y la conservación de servicios públicos, y conciliar entre sus habitantes cuando ellos lo pidan; son nombrados por el Ayuntamiento, bien bajo propuesta del Presidente, o bien por elección directa, si aquél así lo decide, como sucede en *El municipio* desde finales del siglo pasado.

Aunque los delegados y subdelegados desempeñan un papel de autoridad porque otorgan permisos o autorizaciones previa disposición expresa del Ayuntamiento, fungen más como intermediarios entre éste y la población: ya de manera descendente cuando difunden los programas, proyectos, eventos, actividades, servicios y trámites; ya de manera ascendente cuando promueven el establecimiento de servicios en sus delegaciones y subdelegaciones, presentan ante la administración municipal sugerencias, planes y proyectos para solucionar problemas de su zona, o reciben, canalizan y dan seguimiento a las peticiones o demandas de los habitantes.

Si bien se establece claramente que los delegados y subdelegados dependen jerárquicamente del Ayuntamiento, cuando se eligen y no se designan se vuelven más independientes: por un lado, deben su puesto a sus electores y no al Presidente o al

cabildo —y de hecho adquieren la misma legitimidad y responsabilidad democrática que ellos—; y, por el otro, dejan de ser auxiliares administrativos y se vuelven representantes políticos de su electorado.¹⁵⁴ De hecho, la normatividad municipal vuelve mucho menos claras sus funciones y más grande el problema, pues los faculta expresamente a representar a los habitantes de su demarcación —procurando, no obligando, la colaboración con el gobierno municipal— y a actuar como vínculo ciudadano —no político pero tampoco administrativo— para atender asuntos varios. Así, en principio, no deben nada a nadie; ellos ganan el derecho de desempeñar sus funciones, pero, aunque su legitimidad es electoral, su autoridad es administrativa porque son electos por la población y luego nombrados por el cabildo.

En este sentido, las autoridades auxiliares deben ejercer más funciones que las que legalmente les corresponde, al mismo tiempo que están también constantemente limitadas por el Ayuntamiento para hacerlo. Por instrucción del Presidente, deben *ayudarlo a liberar la agenda*, e informarse sobre los programas municipales, estatales y federales de los que los habitantes de sus delegaciones y subdelegaciones son potenciales beneficiarios, e iniciar la documentación correspondiente; sin embargo, también por su instrucción, no pueden iniciar trámites por su cuenta, sino que deben primero pedir su autorización y, al mismo tiempo, organizar comités de coordinación para controlar todos los apoyos sociales y evitar que se dupliquen. Entonces, las autoridades auxiliares pierden control sobre los trámites, pero siguen siendo los principales responsables frente a los beneficiarios.

Así, si los delegados y subdelegados son sumisos, entonces operacionalmente se pensaría que están ‘adscritos’ al Ayuntamiento; si son rebeldes, entonces obedecen a su delegación o subdelegación;¹⁵⁵ sin embargo, dependen en cualquier caso

¹⁵⁴ Adquieren, además, los problemas clásicos de toda representación: ¿son delegados o fideicomitentes de la ‘voluntad popular’ y, por consiguiente, qué tanto pueden desafiarla o qué tanta libertad individual tienen? (cf. Edmund Burke, *Speech to the Electors at Bristol at the Conclusion of the Poll*, s.e, 1774).

¹⁵⁵ Cada vez más, se identifica la dicotomía entre política y administración como un mito, y se argumenta la necesidad de relación entre políticos y administradores: por un lado, el control político excesivo lleva a la sumisión burocrática; y, por el otro, la independencia administrativa absoluta, a la autoreproducción. Así, la

estrictamente del gobierno municipal. Aunque los delegados y subdelegados recibieron capacitación de la Cedem para desempeñar sus funciones, es insuficiente cuando en la práctica éstas son otras.

6. LOS PROGRAMAS MUNICIPALES

En los procesos de planeación en México, los programas son llamados planes sectoriales, y los proyectos, programas. De esta manera, se establecen programas presupuestarios, en vez de proyectos, tradicionalmente definidos como “conjuntos de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado [...] que definen la relación entre las diversas actividades, responsabilidades y plazos de ejecución, y establecen las metas y los medios de evaluación”.¹⁵⁶ Así, los proyectos o programas presupuestarios eran tradicionalmente las unidades básicas de la planeación municipal. Desde el auge del paradigma de las políticas públicas en las últimas décadas del siglo pasado, éstas, definidas como situaciones en las que el Estado ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigida a su solución ante un problema determinado, reemplazaron la unidad de análisis.¹⁵⁷ Dado que las políticas públicas se caracterizan por un proceso de identificación del problema, una propuesta de alternativas para su solución, y la selección, implementación y evaluación de una de ellas, se concluye que la mayoría de los municipios no las tiene. Aunque *El municipio* no tiene políticas públicas, sí tiene proyectos o programas eficaces y eficientes, cuya diferencia principal es quién los diseña y quién los financia.

Programas federales o estatales con financiamiento municipal

Los programas pueden ser resultado de la implementación municipal de un programa del gobierno estatal o el federal, por lo que el diseño y la implementación dependen de la gestión de los titulares municipales con sus contrapartes. Por

complementariedad entre ambos permite el respecto al conocimiento técnico y la rendición de cuentas (James H. Sara, “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, 2(2002), p. 179).

¹⁵⁶ *La programación municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

¹⁵⁷ José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, 1(1993), p. 115.

ejemplo, el DIF ofrece programas de desarrollo social que compiten directamente con los de la administración central. En el DIF, claramente se implementa una política de desarrollo integral, pero diseñada por el gobierno estatal y el federal, que establece los estándares, indicadores y mecanismos que el municipal opera; de esta manera, los nuevos programas se seleccionan de entre el catálogo que ofrecen los otros dos. Dado que la población beneficiaria del DIF es la más vulnerable, sus programas y acciones son ampliamente valoradas, por lo que, una vez implementados, son difíciles de eliminar. De igual manera, el Instituto Municipal de la Mujer busca reproducir los programas del Instituto Queretano de la Mujer en de *El municipio* y, de hecho, el personal —una psicóloga y una abogada— tiene relación laboral con el gobierno del estado, pero el gobierno municipal paga sus servicios.

Programas municipales con financiamiento estatal

Otros programas pueden ser directamente diseñados dentro del gobierno municipal, pero financiados con recursos estatales o federales, por lo que dependen directamente de los recursos *bajados*. La infraestructura es, sin lugar a dudas, el bien más importante que ofrece la administración municipal; por ello, se considera a Obras Públicas el área más importante dentro de ella. Para ello, el Presidente y el titular buscan recursos federales o estatales, ante todo participaciones del Ramo 33 y participaciones del Ramo 48 y del Fortamun. La infraestructura no es sólo uno de los bienes más necesarios —comunicaciones como carreteras de terracería y concreto, puentes o trazado de calles, cauces, alcantarillado y drenaje; construcción de espacios públicos como escuelas, hospitales, parques, teatros— sino también la más visible y, por ello, la más redituable electoralmente. El titular, entonces, es percibido como el principal encargado de la imagen del Presidente; es un puesto técnico de confianza absoluta y de autonomía plena para tomar decisiones propias, lo que le da poder,

aunque no independencia:¹⁵⁸ por ello, es el área con más recursos técnicos — computadoras, programas, materiales.

El programa *Promoción del deporte* recibe también recursos de la Secretaría de la Juventud del gobierno del estado. Si bien es un programa con menor financiamiento, como señala el titular de la Coordinación, “un torneo de futbol es igualmente benéfico o perjudicial para el Presidente que una obra pública”. Dado que el Presidente está presente en la inauguración de los eventos, como en los de todos los programas, la gente lo culpa directamente de cualquier error. Si bien la reservación de lugares, adquisición de premios, contratación de los árbitros e incluso el arbitraje mismo, y la invitación a comerciantes locales es responsabilidad de la Coordinación, los beneficios o perjuicios que resulten de las actividades son directamente atribuidos al Presidente.

Programas municipales con financiamiento municipal

Por último, hay programas diseñados y administrados por el gobierno municipal directamente, cuyo presupuesto es asignado por la Secretaría de Finanzas. La mayoría de estos programas son de desarrollo —que el gobierno estatal o el federal no financia—, diseñados por sus titulares —profesionistas de su sector que identifican una problema que buscan resolver—; se basan en una concepción específica del papel que el gobierno municipal debe desempeñar en la sociedad; y su continuidad depende de la certeza del problema identificado y de los beneficios que ofrecen a la población.¹⁵⁹

En la política de desarrollo económico, el gobierno municipal no se identifica a sí mismo como actor con poder de incidencia en los mercados; de hecho, ni siquiera

¹⁵⁸ Ciertamente, quienes tienen conocimiento técnico específico, se vuelven indispensables para la organización por ser los medios de contacto con el ambiente (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 140 et ss).

¹⁵⁹ Ya en la década de los cincuenta, Charles Lindblom había demostrado que los administradores no aplicaban el método racional para la operación de las políticas, sino uno de comparación entre alternativas empíricas porque tenía menos riesgos que aquél (“The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 2(1959), pp. 79-88). Así, el ajuste mutuo sustituía a la planeación sinóptica: la racionalidad de ésta sólo funcionaba siempre y cuando la información fuera completa, la de aquélla, era consecuencia de las presiones y negociaciones de la acción misma (C. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York Free Press, 1959). En la época, el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (PPBS) era el proceso administrativo básico en Estados Unidos; en México, el sistema de planeación democrática sigue siendo la base de los gobiernos, y se busca complementar con la metodología de marco lógico. La misma crítica continúa vigente.

considera tener la obligación de hacerlo, por lo que únicamente busca *impulsar* a otros: no busca intervenir, por lo que no busca crear empleos, sino *favorecerlos* mediante “la creación de condiciones”, como la infraestructura o el turismo, para que otros actores lo hagan.¹⁶⁰ Ciertamente, busca facilitar la comunicación con los municipios cercanos con obras públicas y, así, atraer inversión económica y turismo; también, busca *facilitar* el crecimiento de los actores locales: el personal de la Coordinación de Desarrollo Agropecuario es el único personal municipal de todo el estado autorizado por la secretaría estatal para realizar inspecciones y certificaciones en *El municipio*. De esta manera, no hay ningún programa de inversión porque el gobierno se considera a sí mismo incapaz de hacerlo.

Por su parte, los fines de la Coordinación de Cultura que, según su titular, se dedica al rescate y difusión del patrimonio cultural, también están relacionados con el desarrollo económico y social. Si bien los servicios culturales que ofrece incluyen proyectos propios, como el programa de *Bibliotecas públicas* o el de *Talleres artísticos*, también hay servicios en convenio con otros organismos, como la organización de exposiciones con la Secretaría de Gobernación, la escuela de iniciación artística con Instituto Nacional de Bellas Artes y los programas de difusión cultural con la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Los programas se mantienen por demanda desde la fundación de la Secretaría de Cultura, aunque se han interrumpido en ocasiones.

Para evitar esta situación, el Consejo Municipal de Cultura aprobó la creación de *gestores culturales*, miembros de las comunidades que diagnostiquen y comuniquen problemas o necesidades locales, para desarrollar propuestas para solucionarlos, lo que le permite a la Coordinación tener registro de las manifestaciones culturales de las comunidades e incluirlas en el *Programa de desarrollo cultural municipal*, el *Programa de apoyo a la culturas municipales y*

¹⁶⁰ El pensamiento económico neoliberal ya no es sólo un programa de investigación científica, sino una creencia social de la que las personas no son siquiera conscientes, “el horizonte cultural de nuestro tiempo” (Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015). Aun cuando la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro permite la creación de empresas paraestatales, ésta ni siquiera se ve como posibilidad.

comunitarias y el *Programa de desarrollo cultural de la Huasteca*, fondos en que participan los gobiernos municipales y el estatal.

Así, en palabras del titular, no hay una política, pero sí programas locales y estatales. El titular, uno de los cinco antropólogos de *El municipio*, observa una división entre cultura tradicional y contemporánea, por lo que, además de los programas tradicionales de la Casa de Cultura, propuso programas de rescate, que buscan apoyar las actividades tradicionales de las comunidades; sin embargo, dado que “aún con la mejor intención, hay política”, prefiere ponerse “al servicio de la gente” y terminar “ayudando a quien se deje”.

Ciertamente, el Plan Municipal de Desarrollo incluye como objetivo del eje de crecimiento económico, competitividad y empleo “consolidar a [*El municipio*] como un destino turístico y cultural, no sólo a nivel estatal sino a nivel nacional” mediante “implementar la estrategia de atracción del turismo religioso y ecoturístico”, “posicionar a [*El municipio*] como una ‘Marca’ en los ámbitos estatal y nacional”, y “consolidar a [*El municipio*] como un destino de ‘Pueblo Mágico’”; sin embargo, las comunidades, “celosas de sus tradiciones”, rechazan lo externo.

El municipio forma parte de las Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro en la lista del Patrimonio mundial de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) desde 2003, y de las manifestaciones culturales de México, inscritas en la Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad desde 2009. Para el Coordinador de Cultura, el potencial turístico de *El municipio* es cultural, entendido no como folclor o espectáculo, sino conocimiento respetuoso de las tradiciones, por lo que debería haber apertura de parte de las comunidades, aunque reconoce que “el aval lo tiene que dar la propia gente”. Así, para él, no es necesario buscar la certificación de Pueblo Mágico, sino difundir su inscripción en la Unesco.

Por su parte, el titular de turismo fue, de hecho, el primer titular de comunicación social en la historia de la administración municipal entre 2000 y 2003,

cargo que también tiene actualmente (aunque, como no se permiten dobles puestos, formalmente sólo es aquél). En este sentido, mediante la difusión, calendarización y promoción de fiestas religiosas, da a conocer las tradiciones y costumbres de *El municipio*; sin embargo, dado que las organizaciones son particularmente fuertes, hay conflictos constantes con ellas: por un lado, son celosas de sus costumbres, por lo que las salvaguardan; por otro lado, son incluyentes, por lo que muchas personas tienen alguna función dentro de la organización y todas exigen ser tomadas en cuenta, lo que a su vez hace más difícil la toma de decisiones. Así, sus actividades están bloqueadas por actores sociales. En palabras del titular y de una trabajadora, “algo pasa: hay una buena idea pero se pierde quién sabe dónde”.¹⁶¹

El otro recurso turístico principal de *El municipio* es la ecología. Los eventos organizados por el gobierno municipal son producto de las ideas del titular, a su vez resultado de su conocimiento de la geografía como habitante y, aunque ha organizado eventos propios, las propuestas principales se han basado en el programa de rutas turísticas del gobierno estatal. Ciertamente, el turismo era una prioridad de la administración estatal pasada. Las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo incluían el “posicionamiento de Querétaro como un multidestino turístico que [ofreciera] opciones atractivas y diferenciadas para todos los segmentos del mercado” y la “coordinación de acciones con los municipios, dependencias y organizaciones no gubernamentales para la conservación y difusión del patrimonio cultural y natural del estado”, mediante “la consolidación de la oferta turística de las diferentes regiones.” Así, el gobierno municipal buscó aprovechar los programas estatales para crear rutas turísticas culturales, gastronómicas y ecoturísticas; sin embargo, el nuevo gobierno estatal canceló los proyectos anteriores, por lo que las actividades ecoturísticas de *El municipio* se suspendieron también.

En síntesis, el diseño y la implementación de programas no es consecuencia de la capacitación de los funcionarios, sino resultado de su formación académica

¹⁶¹ Cf. Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge (Mass.), M. Institute of Technology, 1977.

profesional y de su conocimiento local como habitantes; cuando los titulares no tienen aquella o éste, a falta de conocimiento administrativo, buscan no crear programas propios, sino operar en el municipio programas estatales o federales, o diseñar los propios con base en ellos.

CAPÍTULO III. PROFESIONALIZACIÓN Y SOCIEDAD

Una vez identificados los resultados de la profesionalización de la administración de *El municipio* en la operación básica de su gobierno, se presentarán ahora los cambios de la relación de la administración municipal con la sociedad en las últimas décadas. En las secciones siguientes, se presentarán las demandas que satisface y las funciones que desempeña.

7. CAMBIOS GENERACIONALES: TRANSFORMACIONES DE LOS SIGNIFICADOS DE *EL MUNICIPIO* Y DE LAS DEMANDAS SOCIALES

Capital regional de la Sierra Gorda: del municipio otomí a la zona indígena

La lengua indígena más hablada en Querétaro y en *El municipio* es el otomí: de cada 100 personas que hablan una lengua indígena, en el estado lo hablan 80 y en el municipio, poco menos de 100. *El municipio* tiene el mayor número de hablantes de alguna lengua indígena de la región (5,752) y la mayor proporción respecto de la población total de todo el estado (22 de cada 100). Junto con Querétaro y Amealco de Bonfil, son los únicos que tienen poblaciones indígenas de más de 1,000 habitantes.

En palabras de un habitante, *El municipio* es “la capital otomí de la Sierra Gorda”. Ciertamente, *El municipio* ha desempeñado históricamente un papel regional importante en lo religioso y lo civil como resultado de su pasado indígena: en 1532, se colonizó el territorio y se le nombró presidio; en las décadas siguientes, se construyó el templo principal como base militar y eclesiástica para la conquista, pacificación y evangelización de la Sierra Gorda, se nombró cabecera de gobierno civil e indígena —de otomíes y chichimecas establecidos— y se albergaron ministros de justicia, alcaldes, regidores, alguaciles, mayordomos; y durante el siglo XVIII, se nombró corregiduría, pueblo, villa y ciudad. En 1825, la primera Constitución Política del Estado lo reconoció como distrito electoral, con lo que se convirtió en el centro regional para votar en las elecciones de cargos locales y federales. Así, la población

otomí estuvo presente en todas las delegaciones actuales de *El municipio*; en todas se habló fluidamente la lengua, se vistió el atuendo tradicional, y se practicaron costumbres comunes: *El municipio* era ante todo otomí con importancia regional, que todavía está presente en el orgullo popular. Por su característica indígena y religiosa, *El municipio* desarrollaba ceremonias civiles y religiosas que lo diferenciaba de otras regiones, por lo que, aunque fue dividido en el siglo pasado en varios municipios, la población mantiene sentimientos de comunidad con las localidades que alguna vez formaron parte de él y una identidad regional.

La economía también había sido regional. Aunque el comercio incluía comunidades limítrofes de otros municipios, la identidad de *El municipio* estaba asegurada por las características comunes dentro de él; sin embargo, a mediados de los años cincuenta, con el *Programa bracero*, la emigración aumentó y, a su regreso, los migrantes trajeron elementos externos que se fueron incorporando en las localidades, al mismo tiempo que llevaron fuera las tradiciones. Más importante aún, la emigración como idea cobró fuerza en la mentalidad de las personas, que comenzaron a diferenciar la población local de la ajena. Así, las fronteras culturales de *El municipio* claramente delimitadas comenzaron a debilitarse: la cultura otomí fue perdiéndose en las comunidades con poca concentración y reafirmandose en las históricamente importantes, con lo que las diferencias entre regiones de presencia y no presencia otomí se reforzaron aún más y la identidad común se desintegró: las comunidades se empezaron a separar entre aquéllas que hablaban la lengua diariamente y aquéllas que lo comprendían y, con el paso del tiempo, aquéllas en las que desapareció casi por completo.

A finales de siglo pasado, ya había una división clara entre las comunidades que eran mayoritariamente indígenas y las que no. Para entonces, el nuevo paradigma indigenista de mediados de siglo pasado comenzó a marcar aún más las diferencias. Se estableció una delegación regional del Instituto Nacional Indigenista, que desarrolló programas dirigidos específicamente a esta población: servicios

públicos —agua, drenaje, infraestructura básica—, y distribución de insumos para el desarrollo económico local y, en este sentido, a marcar las diferencias entre beneficiarios indígenas y no beneficiarios. Como consecuencia, la sociedad —que no diferenciaba entre niveles de gobierno— empezó a culpar al municipal de privilegiar a un sector de la sociedad por sobre otro.

El municipio también perdió su característica otomí, por lo que la identidad administrativa reemplazó a la cultural. Ahora, *El municipio* significa ante todo una localización geográfica y su cabecera, lugar para llevar a cabo trámites oficiales. Así, las identidades delegacionales y comunitarias se volvieron más importantes que la municipal, y el significado indígena permanece sólo en quienes lo conocieron y en jóvenes preocupados por “recuperar sus tradiciones”. Las delegaciones otomíes enfrentan ahora la diferenciación incluso por el nombre mismo: un regidor presentó el año pasado una propuesta para fusionar varias delegaciones en una Zona Indígena, como se llama cotidianamente. El pasado indígena y las costumbres tradicionales son, entonces, fundamentales en el imaginario colectivo, y base de la organización social, formal o informal.

Organizaciones civiles: colaboración y competencia con el gobierno municipal

En 2007, un grupo de mujeres indígenas formó una organización civil, el Consejo de Mujeres Indígenas en Equidad, para impartir cursos de actividades productivas y favorecer la independencia de género en las localidades de *El municipio*; y un año después, presentaron una propuesta de construcción de una *Casa de la mujer indígena* a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y al gobierno del estado. Estas casas son parte del programa *Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena* de la CDI, cuyo objetivo principal es contribuir a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres y a la salud sexual y reproductiva en zonas indígenas. En los años siguientes, el Ayuntamiento dio en comodato un terreno sobre el cual se construyó la Casa con financiamiento del

gobierno estatal y el federal. Si bien el terreno está en la cabecera municipal, la Casa es un centro regional no sólo para actividades en *El municipio*, sino también en los colindantes.

En la Casa se ofrecen servicios de consulta psicológica, atención de embarazos riesgosos o masajes antiestrés, así como talleres de violencia, equidad de género y salud sexual reproductiva en las comunidades. De esta manera, se presenta a sí misma como “área de atención”, que ofrece principalmente servicios médicos de primer nivel, modernos y tradicionales, especialmente dirigidos a mujeres indígenas, quienes, por sus rasgos identitarios comunes, prefieren acercarse con ellas que con el DIF municipal. La Casa debe informar avances trimestrales de todos los programas a la CDI y al gobierno del estado, con base en los que éstos renuevan los proyectos y el financiamiento para cada uno de ellos. En este sentido, la Casa depende fuertemente de la aprobación del gobierno federal, el estatal y el municipal para la ejecución de proyectos y la formación de su personal.

De hecho, durante las administraciones anteriores, la Casa creó convenios de colaboración con la Dirección de Desarrollo Social para complementar los servicios que ofrecía el gobierno municipal: se institucionalizaron medios para canalizar casos al DIF, al Instituto Queretano de la Mujer (IQM) o a la Secretaría de Salud estatal, incluyendo la asesoría legal en caso de violencia doméstica o solicitudes de divorcios. Sin embargo, las relaciones entre la Casa y la administración municipal se han tensado recientemente: por un lado, el Ayuntamiento ha reducido y casi desaparecido sus aportaciones económicas, e incluso busca iniciar un juicio legal para la recuperación del predio, argumentando que el comodato no siguió el proceso necesario; y, por el otro, la administración municipal ha creado programas similares a los de la Casa. Si bien la Casa no percibió como amenaza directa la creación del Instituto Municipal de la Mujer en el gobierno pasado porque esperaban que los servicios exclusivos para indígenas fueran expandidos a la población en general, la contratación de una exempleada fue alarmante porque implementó los mismos

recursos y estrategias. Así, aunque ambos reciben financiamiento de organismos diferentes, creció la competencia entre ellos por la oferta de servicios en la cabecera municipal y en comunidades específicas. En este sentido, el Consejo de Mujeres Indígenas en Equidad espera que el gobierno municipal mejore la relación con las organizaciones civiles y que colabore con ellas.

Organizaciones religiosas: solidaridad comunitaria y gubernamental

Las fiestas religiosas son indudablemente los eventos más importantes de *El municipio*. Cada delegación, nombrada oficialmente como su Santo patrono, celebra sus fiestas el día respectivo, después de que sus figuras hayan recorrido todos los hogares que pidieran *número* para recibirlo. Así, dado que la fiesta más grande es en septiembre, en realidad inician desde finales de junio.

La organización de las fiestas ha sido siempre comunitaria. En cada delegación se establece un Comité, presidido por mayores y jefes, que organiza y distribuye una o varias figuras del Santo a las cuadrillas locales, que a su vez se encargan de hacer el peregrinaje. Durante las procesiones que trasladan al santo de casa en casa, los habitantes celebran danzas en su honor y, una vez que está en un domicilio, celebran vigiliyas. El hogar visitante debe ofrecer alimentos durante la noche y la tarde del día siguiente a quienquiera que visite al Santo —chocolate y pan de pulque, y mole rojo de cerdo y garbanzos. Así, debido a que se necesitan recursos económicos extraordinarios para recibir a un Santo, las personas trabajan todo el año para poder pagar los costos. La comunidad también establece medios de solidaridad y obligación para quienes no pueden pagarlos por sí mismos: las personas *comparten* una rosca con miembros de su familia o conocidos cercanos, con lo que éstos se vuelven *padrinos* de alimentos, bebidas, insumos... Así, la organización de las fiestas es jerárquica, pero comunitaria, participativa y solidaria.

Para organizar las fiestas, las danzas y las vigiliyas, las organizaciones mantienen una relación estrecha con el gobierno municipal: piden recursos

materiales de la Coordinación de eventos especiales de la Oficialía Mayor —mesas, sillas, lonas, tabloides— y coordinan actividades con Servicios Municipales —limpia, luz, agua— antes y después de los eventos, e incluso solicitan apoyos monetarios para cubrir los pagos de servicios —bandas de música, castillos pirotécnicos... Así, la logística y el control interno de cada cuadrilla y el comité de cada santo es indispensable, y el gobierno municipal se vuelve involuntariamente coordinador de la agenda de todos para evitar que sus solicitudes entren en conflicto.

En este sentido, los habitantes esperan que sus organizaciones comunitarias puedan disponer de los recursos públicos para sus propias actividades cuando lo soliciten: así como ellos se esfuerzan por recibir a los santos, el gobierno debe esforzarse para apoyarlos también. Ciertamente, los mecanismos de solidaridad incluyen también al gobierno municipal, que tiene la obligación de ofrecer todos los recursos económicos, humanos o materiales necesarios para el desarrollo de las fiestas. En este sentido, lo público no se refiere a los *derechos* de los *ciudadanos*, sino a la propiedad de la comunidad sobre los recursos y a la libertad de usarlos según su necesidad.

Si bien el gobierno ofrece cada vez menos apoyos, buscó registrar las danzas dentro del *Programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias* del gobierno estatal, para garantizar recursos económicos y financiar las fiestas; sin embargo, dado que la mayor parte de la organización es comunitaria, los recursos no se pueden fiscalizar y, en consecuencia, el programa no puede beneficiar a la población que lo demanda.

8. FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Las funciones oficiales de los municipios, enumeradas en el artículo 115 constitucional, son esencialmente servicios públicos básicos que se distribuyeron a los gobiernos más cercanos a la población para su eficiencia administrativa y

política.¹⁶² La mayoría de los programas de profesionalización parten del supuesto que éstas son las actividades principales, si no únicas, que los municipios deben cumplir. Ahora bien, *El municipio* lleva a cabo otras actividades no enumeradas en el artículo 115 que son imprescindibles.

Funciones en salud y demandas de asistencia social

Según el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, *El municipio* tiene “localidades con marginación muy alta y alta en un municipio de media marginación”: de cada 100 habitantes, sólo 5 no son pobres ni vulnerables, 70 son pobres —53 moderadamente y 17 extremadamente— y 25 vulnerables —2 por ingreso y 23 por carencias sociales, mayoritariamente por falta acceso a la seguridad social y a servicios básicos en la vivienda. Según el Inegi, *El municipio* tenía en 2010 26,372 habitantes, de los cuales 80 de cada 100 son derechohabientes de algún servicio de salud —32 al Seguro popular o Seguro médico para una nueva generación, 6 al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 5 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 4 a alguna institución privada.

La infraestructura en salud es deficiente en número y calidad, pues está concentrada en la cabecera municipal. Según Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), en *El municipio* había cuarenta y dos doctores —uno del IMSS, uno del ISSSTE y 39 de la Secretaría de Salud— y nueve unidades de salud del gobierno estatal y dos del federal —una unidad móvil y una caravana, seis centros de salud y un centro de salud con hospital en la cabecera—, además de dos Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR) del DIF municipal —una en la cabecera—, una unidad del IMSS y otra del ISSSTE; el hospital de segundo nivel más cercano está en otro municipio. Así, no todos los habitantes tienen acceso efectivo a la salud en sus comunidades y lo tienen limitado en la cabecera. Dado que la mayoría de la población

¹⁶² Véase *supra*, n. 6.

es vulnerable, no pueden pagar transportes recurrentes a las clínicas y hospitales públicos, mucho menos tratamientos o estudios en los privados.

Por ello, los habitantes solicitan apoyos monetarios a sus delegados, regidores o el Presidente municipal mismo para pagar el transporte o el tratamiento. Si bien el Ayuntamiento favorece estos apoyos, están condicionados a su comprobación —recetas, órdenes, diagnósticos— e incluso, de ser posible, prefiere otorgarlos físicamente, y, en casos necesarios —pacientes de enfermedades crónico degenerativas—, otorga plazas en sus delegaciones, para garantizarles ingresos constantes.¹⁶³ Así, estos gastos son fundamentales y, aunque no están normados en ninguna ley estatal, se han creado controles administrativos mínimos para supervisarlos.

Funciones en educación y demandas de procedimientos administrativos

Al igual que la infraestructura de salud, la educativa también está centralizada: sólo cuatro delegaciones tienen una biblioteca y polos de desarrollo para realizar actividades de formación, mientras que la cabecera tiene un centro de exposiciones y una Casa de Día. De manera similar, la Coordinación de Educación, además de las bibliotecas públicas en las delegaciones y de los cursos de artes y oficios con valor curricular que ofrece en colaboración con la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Autónoma de Querétaro y del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología —en carpintería, dibujo, pintura y cultura de belleza—, debe apoyar a las escuelas para el desarrollo de actividades comunitarias que no son financiadas por el gobierno federal —festivales, materiales pedagógicos; también tiene un programa de becas a estudiantes, dirigido a aquéllos con promedio mínimo de ocho en todas sus materias,¹⁶⁴ el único de toda la administración municipal que tiene una población

¹⁶³ Ciertamente, contrario a sus facultades, los municipios del país desarrollan políticas sociales (Tonatiuh Guillén, “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma” en E. Cabrero, *Políticas públicas municipales*, pp. 289-309).

¹⁶⁴ “A partir de las experiencias recogidas en el premio Gobierno y Gestión Local, quedó evidencia suficiente para demostrar que es un área de interés social que no queda plenamente cubierta con los esfuerzos hechos sólo en el ámbito estatal y federal.” De hecho, el municipio es un “espacio de acción educativa complementaria”, pues hay prácticas comunes a todos los municipios fácilmente identificables, pero que, a su vez, se distinguen unas de otras:

identificada claramente y que opera con lineamientos específicos que los habitantes no sólo cumplen sino también exigen cada vez más. En efecto, las personas, especialmente las más jóvenes, se han acostumbrado a seguir las reglas de operación de los programas federales, principalmente Solidaridad, Oportunidades y Prospera, por lo que han aprendido a ser beneficiarios y a exigir sus derechos como *ciudadanos*, frente a los *habitantes* más viejos que dependían de la voluntad de los presidentes municipales o los regidores. La diferencia generacional, entonces, se ha vuelto fundamental — según el Inegi, la edad mediana en 2010 era de 26 años—, lo que distingue las nuevas demandas de las tradicionales.

En síntesis, los apoyos municipales no sólo están dirigidos a las actividades tradicionales, sino también a garantizar los derechos constitucionales y son imprescindibles para cubrir a la población que sin ellos no tendría acceso a los servicios básicos.¹⁶⁵ Si bien no son actividades que corresponden legalmente a los gobiernos municipales, son asumidas en *El municipio* frente a la incapacidad del gobierno estatal o el federal de hacerlo, e incluso la sociedad demanda cada vez más que lo haga. Así, los gobiernos no hacen sólo aquello para lo que están previamente facultados, sino incluso lo que otros organismos no hacen. La regla básica del derecho administrativo no se cumple.

9. BUROCRACIA REPRESENTATIVA Y REDISTRIBUTIVA

El mercado laboral en El municipio

Según el Inegi, en 2014, había 475 unidades económicas en *El municipio*, de las cuales 293 (61%) se dedicaban al comercio —283 al por menor y 10 al por mayor—, 163 a servicios — de las cuales, 65 a alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas— y 29 a industrias manufactureras. La proporción fue igual en

estímulos, voluntariado, construcción y mantenimiento de la infraestructura... (M. del Carmen Pardo, "El municipio, espacio de acción educativa complementaria" en E. Cabrero, *Políticas públicas municipales*, pp. 265, 272-273, y 283 y ss).

¹⁶⁵ Estas funciones adicionales han llevado a calificar a los gobiernos municipales latinoamericanos como *metagobiernos*, ya que se están convirtiendo en la "forma de gobierno más relevante" en las comunidades rurales con cambios demográficos como respuesta a la exclusión y el elitismo históricos y tradicionales, basados en la fuerza que los grupos sociales han venido consiguiendo (Lon S Felker, "Latin American Municipal Government: the Rise of Metagovernment", *International Journal of Public Administration*, 2(1989), pp. 331-348).

1999: de 232 unidades económicas, 165 eran de comercio, 46 de servicios y 22 de industrias manufactureras. Así, el comercio ha sido históricamente la actividad económica principal en *El municipio*.

Ahora bien, la geografía de *El municipio* es heterogénea y no permite el desarrollo autónomo en todas las regiones. Ciertamente, según el Inegi, sólo 0.4% de la tierra puede usarse potencialmente para la agricultura mecanizada continua y 17.3%, con tracción animal continua; y 51.3% para el aprovechamiento de la vegetación natural diferente de pastizal para el uso potencial pecuario y 48.3% únicamente por el ganado caprino. En este sentido, según la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado, sólo hay 198 hectáreas de riego que produjeron 623 toneladas en el otoño de 2014 con valor total de 1,687,000 pesos, la menor de la región y la décimo segunda del estado. Así, el cultivo es mayoritariamente para el comercio interno.

En este sentido, los trabajos en *El municipio* ofrecen salarios bajos y sin prestaciones; generalmente son eventuales, por lo que no garantizan estabilidad ni mucho menos crecimiento. Si bien la economía de *El municipio* no es de subsistencia, es bastante cerrada. Según el Inegi, en 2010, 8,681 habitantes tenían edad suficiente para trabajar, de los cuales 7,815 estaban ocupados y 866 no. De esta manera, 90 de cada 100 miembros de la Población Económicamente Activa tenía un empleo. Ahora bien, únicamente 2,970 estaban registrados en el IMSS o el ISSSTE, por lo que el resto trabajaba en la informalidad. Así, sólo 44 de cada 100 habitantes en edad suficiente para trabajar tenía aseguradas las prestaciones de ley.

Más aún, no sólo no hay demanda de empleo formal, sino la oferta tampoco es calificada porque la oferta educativa en *El municipio* es limitada: por un lado, el nivel máximo ofrecido era la secundaria hasta hace dos décadas, aunque, desde hace tres años, cubre también la superior; por otro lado, si bien la oferta educativa está proporcionalmente distribuida a lo largo de territorio de *El municipio*, las familias invierten altos costos en transporte. Hasta 2016, según la Unidad de la Secretaría de

Educación Básica del Estado de Querétaro (USEBEQ), en *El municipio*, hay 127 escuelas, de las cuales 32 son de preescolar general y 25 indígena, 41 de primaria general y 7 indígena; 14 de secundaria general, 1 técnica y 6 telesecundarias; 2 de media superior general, 2 a distancia y 2 telebachilleratos comunitarios; y una extensión “presencial a distancia” del Instituto Tecnológico de Querétaro.

También, la mayoría de los alumnos decide todavía terminar sólo la secundaria porque “no sirve de nada estudiar si de cualquier forma terminarán siendo obreros o jornaleros”. De esta manera, los alumnos mismos se autolimitan. Ciertamente, según el Inegi, *El municipio* tenía en 2010 19,215 habitantes de 12 años y más; de cada 100, 10 no habían estudiado, 41 habían estudiado sólo la primaria, 22 la secundaria, 12 el bachillerato y 5 la universidad. En el mismo año, de cada 100 personas mayores de quince años, 14 de cada 100 de ellos eran analfabetas, 8 de ellas mujeres, y el grado promedio de escolaridad en *El municipio* era de 6.91 años, 8 centésimas diferentes entre hombres y mujeres.

Por su parte, el bachillerato tecnológico ofrece carreras técnicas en sistemas y en estudios de mercado, mismas que retoma el ITQ-T para ofrecer ingenierías; sin embargo, sus egresados encuentran trabajo difícilmente en *El municipio* porque no hay demanda de empleo para esas formaciones. El esfuerzo por mejorar los niveles educativos, entonces, no es suficiente para impulsar el desarrollo. De esta manera, los alumnos no estudian porque no encuentran trabajo dentro de *El municipio*. Entonces, el círculo se reproduce y sólo queda trabajar efectivamente como obreros y jornaleros, o emigrar.

En este sentido, la administración pública de *El municipio* es una fuente de trabajo bastante atractiva para esta población con escolaridad superior a la que demandan las empresas. Si bien el gobierno municipal no ofrece tampoco todas prestaciones de ley —ante todo seguridad social—, sí ofrece salarios que, aunque no son altos, son seguros y estables. De esta manera, las personas deciden “entrar a la política”, apoyando a un candidato, esperando conseguir un trabajo.

La administración municipal en el mercado laboral regional

‘La política’ representa un riesgo: *apoyar* a uno u otro candidato puede significar conseguir o no un empleo. *Apoyar* a un candidato significa no sólo acompañarlo personalmente en los eventos, sino promocionarlo entre familiares y amigos para construir y asegurar una base piramidal de apoyo electoral, por lo que, entre más temprano se le apoye, más cerca se está de él y mayores posibilidades de conseguir un empleo. Por su parte, aquellos profesionistas que conocen a los candidatos no necesitan hacer campaña porque como hay pocos sustitutos, su designación está casi asegurada. Así, no hay diferencia entre política y administración: aquélla es el proceso por el que se elige el presidente y los regidores y ésta, el lugar de trabajo. Presidente dirige.

La importancia de los puestos de los trabajadores depende de su pertenencia o no a la nómina y los que no: los primeros tienen un contrato de trabajo y generan antigüedad; los segundos, son sólo contratados por eventos —cocineros, cargadores, jardineros— y no tienen los mismos derechos ni obligaciones. Las personas evidentemente prefieren los primeros, aunque los segundos también son populares entre quienes no desean tener un cargo de responsabilidad.

La capacidad de designar los puestos de trabajo la retiene el Presidente para la administración central, y los regidores, para las delegaciones. Así, apoyar a un regidor puede también dar un trabajo —secretarios particulares o técnicos de los delegados, bibliotecarios, coordinadores de deportes, intendentes, maestros en los polos de desarrollo... La escolaridad o la experiencia laboral previa se vuelve entonces crucial en estos casos, pues se tiene más seguro un trabajo.

Ahora bien, las personas esperan durar en sus trabajos máximo tres años porque saben que sus trabajos no están asegurados y que lo más probable es que el presidente entrante designe nuevo personal. En este sentido, los trabajadores ven sus puestos como transitorios y a la administración como mecanismo solidario de

redistribución, aunque también buscan aprovechar la presencia de algún conocido para solicitar algún apoyo.¹⁶⁶

Los presidentes municipales evalúan esporádicamente la eficacia de su administración, a mediados de su gobierno generalmente; despiden a su personal si el trato no es digno, si no cumplen con sus funciones, si no *parece* que están dando un buen servicio a ojos de los habitantes o de él mismo. Hace dos administraciones, por ejemplo, el Presidente de *El municipio* despidió a la totalidad de su gabinete y a la mitad de los trabajadores porque no había logrado las expectativas que se había establecido a principios de su gobierno. Para entonces, se volvió más selectivo con el personal que contrató y más estricto con su desempeño, aunque demasiado tarde en su administración.

Haber trabajado en la administración tiene múltiples beneficios —referencia laboral previa, derecho a indemnización en caso de separación y relaciones públicas ante todo. Ciertamente, la administración permite conocer más gente —consumidores y proveedores—, por lo que la mayoría de los extrabajadores busca establecer un negocio propio. La rotación del personal, nociva desde una perspectiva, también es equitativa porque cualquier ciudadano politizado puede obtener un empleo. Ciertamente, si todos los trabajadores de *El municipio* duran menos de una administración (380), entonces se necesitarían 22 gobiernos ó 66 años para que toda la población económicamente activa (8,681) haya trabajado cuando menos una vez en la administración municipal en su edad laboral; y la probabilidad de ello aumenta porque el número de alternancias políticas también es cada vez mayor (hasta ahora tres en quince años). Sin embargo, la búsqueda de puestos de trabajo también limita la democracia estrictamente a lo electoral.

¹⁶⁶ La teoría de la burocracia representativa aseguraría que estas personas serían portavoces y asegurarían los intereses de los grupos a los que pertenecen y que, en consecuencia, se debería favorecer la creación de cuotas dentro de la administración (Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy*, New Jersey, Prentice-Hall, 1974). En este caso, la relación es inversa: no se trata de que la administración actúe sobre la sociedad, sino que ésta tenga un medio de acceso a aquélla. En este sentido, la administración municipal también es comunitaria: la sociedad reclama que esté a su servicio, aunque acepta las “reglas del juego” para conseguirlo.

Si bien la administración había estado capturada tradicionalmente por la cabecera municipal y las regiones que no son propicias para el cultivo ni la ganadería —en donde se prefieren las actividades de subsistencia a desplazarse para trabajo administrativo—, ésta ha empezado a abrirse y a incorporar a trabajadores de todas las delegaciones, que han empezado a crecer demográfica y económicamente y a reclamar beneficios electorales y derechos generales. En este sentido, se han facilitado las relaciones de la cabecera con regiones relegadas históricamente, lo que ha aumentado la apertura hacia la administración y, por ello, la cobertura de los apoyos y programas sociales.

En síntesis, como consecuencia de la falta de empleos y la necesidad económica, la administración es percibida como un medio de redistribución solidaria, aunque producto de la competencia electoral que podría distorsionarse y promover valores oportunistas. El crecimiento de la administración, entonces, ha hecho que cumpla una función atípica que, sin embargo, se ha vuelto fundamental. Las políticas de profesionalización no están relacionadas con las representaciones de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN. PROFESIONALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y RUPTURA

DEFINICIONES DE PROFESIONALIZACIÓN

La profesionalización de un municipio en modernización

En *El municipio*, no hay una política pública de profesionalización de su administración, pero sí representaciones y procesos estatales y federales. Hay instituciones formales de control, que buscan limitar la discrecionalidad del ejecutivo en los nombramientos de cargos estratégicos, mediante la ratificación de los cargos por el cabildo. Se considera que éste vigilará que los candidatos cumplan con los requerimientos mínimos para desempeñar sus funciones. También hay instituciones informales, resultado de las acciones involuntarias de los gobiernos municipales de la región, en las que los titulares de sectores especializados regulados por el gobierno estatal o el federal con conocimiento y experiencia salientes son llamados por otro. Además, *El municipio* participa en los programas de capacitación constante y permanente del gobierno estatal y el federal, y en los de diagnóstico de la gestión municipal, que buscan garantizar el conocimiento básico de los mandos altos y establecerles agendas de trabajo en su sector a cada uno de ellos. Por último, hay procesos de aprendizaje y de innovación dentro de la administración, mediante los que el personal auxiliar aprende y crea nuevos procesos, algunos de ellos ya iniciados en éstos desde el bachillerato. Las tres prácticas permiten la creación de una identidad profesional, que se basa en el conocimiento del funcionamiento de la administración municipal, y de la función de cada trabajador en aquélla.

Estas prácticas de profesionalización cumplen parcialmente sus objetivos: tienen efectos en la gestión y las políticas públicas, aunque no suficientes. Primero, la planeación, el proceso que el gobierno federal y el estatal han establecido como básico y democrático obligatoriamente, no lo es: no sigue los mecanismos necesarios para garantizar la participación de la ciudadanía y pocos titulares conocen el Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Si bien los cursos del gobierno estatal y el federal

hicieron énfasis en la importancia del PMD, como éste no es importante en la operación diaria de la administración, no fueron bien recibidos por los titulares. Segundo, el diseño organizacional de *El municipio* es asistemático: la jerarquía de puestos no es clara, por lo que la autoridad es inexistente, hay algunos puestos que no tienen claramente establecidas sus funciones y otros que las tienen duplicadas. En este sentido, los cursos no desarrollan habilidades gerenciales en los titulares, pero el aprendizaje del personal permite el desarrollo de las tareas, aunque, como consecuencia de su relación con el Presidente, tienen tratos con él directamente y minimizan la autoridad de sus superiores. Tercero, la calidad del diseño e implementación de programas municipales depende de la experiencia y la formación académica, y el tiempo de residencia del titular en *El municipio*.

La profesionalización es necesaria porque la relación entre administración y sociedad ha cambiado. *El municipio* pasó de ser una cultura otomí común a una localidad administrativa, por lo que la demanda de procedimientos administrativos es cada vez más importante; sin embargo, al mismo tiempo, la sociedad busca mantener y recuperar sus tradiciones, por lo que también hay demandas históricas. La sociedad incluso ha comenzado a organizarse y a exigir que el gobierno coopere y no compita con ella. La administración también ha desarrollado programas de desarrollo social en educación y salud que complementan las acciones del gobierno federal y aseguran las garantías de los derechos constitucionales para sus habitantes, que se han vuelto imprescindibles. Por último, dado que la administración municipal es una de los pocos demandantes en el mercado laboral regional, es fuente de trabajo para la población.

En síntesis, es un municipio en modernización social y administrativa, lo que produce tensiones entre un gobierno que cambia demasiado para un sector de la población pero no lo suficiente para otro.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Cf. una definición sociológica de modernización (*supra*, p. 27) y otra administrativa: “adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias (María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, México,

Profesionalización como símbolo y sus significados

La *profesionalización* es, entonces, un símbolo político y social que ha tenido varios significados. Antes de la década de los ochenta, profesionalización significaba experiencia en cargos públicos. Así, los funcionarios hacían carrera en los sectores operativos de la administración antes de alcanzar los cargos administrativos más altos. La estructura corporativa del Partido Revolucionario Institucional favorecía estos medios de profesionalización en el partido y el gobierno, con lo que los funcionarios no sólo tenían experiencia administrativa, sino también política.¹⁶⁸

A finales del siglo pasado, durante la transición democrática, profesionalización pasó a significar despolitización. Dado que *todos* los organismos públicos eran partidistas, era necesario eliminar el control o la captura burocrática. El discurso usado por la oposición para volverse gobierno fue recibido ampliamente por la sociedad que criticaba cada vez más el modelo unipartidista, que no facilitaba la inclusión de nuevos actores tan fácilmente como décadas atrás. Así, los ciudadanos que no recibían beneficios del gobierno —formales y legales como derechohabientes o informales como militantes del partido— comenzaron a comprobar que *efectivamente* el gobierno estaba dominado por unos cuantos con favores políticos. Luego, la solución era que los organismos públicos tuvieran trabajadores que cumplieran con sus funciones sin *tintes* o *colores*. Así, profesionalización significaba también estado de derecho y democracia en su versión más básica, limitándose a procesos electorales.

A principios de la década pasada, después de la alternancia federal, profesionalización pasó a significar *meritocratización* y, así, a ser política pública en el gobierno federal, mediante la cual se crearon mecanismos e incentivos para permitir el desarrollo individual y social de la mayor parte de los trabajadores del sector público, principalmente el Servicio Profesional de Carrera en la administración

El Colegio de México, 2ª ed. corr. y aum., 2009, p. 26). En adelante, se presenta la profesionalización como representación con consecuencias administrativas.

¹⁶⁸ Rogelio Hernández, “Los altos mandos de la administración pública mexicana” en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 465-477; y E. Hughes, *op. cit.*

pública federal.¹⁶⁹ Con ello, se buscaba ya no sólo garantizar la democracia electoral, sino también consolidarla.

Se buscó reproducir estos beneficios de la administración pública federal en los gobiernos estatales y municipales. Se crearon grupos que cabildaron la creación de un servicio civil municipal en el Congreso; sin embargo, quince años después, las propuestas continúan. En este sentido, algunos gobiernos estatales han normado la creación de servicios civiles para cada municipio (sin aprobarlos en sus propias administraciones), aunque tampoco están sistemáticamente en operación. También, algunos municipios han aprobado servicios civiles autónomos mediante reglamentos de sus ayuntamientos, pero operaron únicamente durante un período de gobierno y fueron descontinuados después. Así, a falta de legislación, el gobierno federal y los estatales crearon programas para los funcionarios municipales, para quienes profesionalización pasó a significar *tecnificación* de los mandos altos, mediante la impartición del conocimiento que consideraban básico y necesario para que éstos pudieran cumplir con sus funciones.

Estos significados, a su vez, se internalizaron por los mandos altos de *El municipio*. Si bien la mayoría de las historias políticas de los municipios son similares a la de la transición democrática nacional, los eventos no significaron forzosamente siempre lo mismo. Dado que sólo aquéllos que no encontraron participación en el partido en el poder reclamaban la alternancia, una vez conseguida, no buscaron consolidarla; no había una demanda de estado de derecho como en la federación, sino sólo de procedimientos electorales para facilitar que la oposición llegara al gobierno. Así, los mandos altos saben que hay un proceso de modernización del que el gobierno municipal *debe de* formar parte, aunque no saben cuál. Por ello, aceptan los programas estatales y federales, que suponen son los correctos.

¹⁶⁹ Por lo demás, éste se creó con la lógica inversa: se creyó que el SPC crearía las características de una profesión de servidor público —ética, conocimientos, identificación— y no que las organizaciones con estas características se podrían organizar en un SPC. Así, se creyó que la ley modificaría las organizaciones. Lo mismo sucede con los mecanismos de control de desempeño, basados en la idea de que las administraciones son *burocracias*, aunque no forzosamente lo son (véase M. Weber, *Economía y sociedad*, pp. 334 y ss; e *infra*, secciones siguientes).

Profesionalización no significa nada para los habitantes de *El municipio*, pero sí tienen una representación de los funcionarios. Según la población que no dependió nunca del gobierno, si antes no era atendida por razones partidistas, ahora tampoco lo es por la rigidez administrativa, por lo que la necesidad de relaciones sociales y de favores entre conocidos es más importante que los derechos escritos para ella, y prefiere la identidad personal a la del profesional; por su parte, la población que creció acostumbrada a los derechos de los programas federales exige ahora la clarificación de las reglas de operación, por lo que demanda no sólo resultados sino también medios administrativos eficaces y transparentes. Por ello, los mandos altos creen que la solución es la capacidad de ser empático con la gente y de resolver sus necesidades, sin importar el partido al que pertenezcan. Para ello, buscan constituir una identidad administrativa, y usan las propuestas del gobierno estatal y el federal, aunque una parte de la sociedad demanda otra. Así, el gobierno municipal, el estatal y el federal participan en un juego de simulación, en el que todos asumen que aquél quiere e intenta ser como éstos.

Profesionalización como proceso y algunas representaciones

Primero, se afirma que profesionalización de las administraciones municipales es una política pública y especialmente, aunque cada vez menos, que es sinónimo de servicio profesional o civil. Ahora bien, se ha presentado que profesionalización es teóricamente un proceso por el que una actividad adquiere características *típicas* de una profesión —que difieren según el paradigma: servicio a la sociedad, asociación formal, monopolio de una actividad—, pero que profesionalización de la administración pública no puede referirse a este proceso: por un lado, porque, como ésta es regulada directamente por el Estado, las características ya están presentes:¹⁷⁰ y, por otro lado, porque las políticas públicas de profesionalización tampoco buscan convertir a los trabajadores en profesionistas, con lo que la formación académica tradicional —característica esencial— queda excluida.

¹⁷⁰ Por eso se cree que la administración pública no es una profesión (cf. Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects"(1976), *Public Administration Review*, pp. 253-259).

Así, la profesionalización de la administración pública es ante todo un proceso de creación de identidades profesionales, en el que participan los miembros —funcionarios, servidores o trabajadores en general— y los externos por igual —políticos y ciudadanos ante todo.¹⁷¹ Ciertamente, dado que la función social a desempeñar depende de las demandas de sus sociedades, el significado de la profesionalización de las administraciones de los municipios es diferente en cada uno de ellos; en *El municipio*, ésta se caracteriza ciertamente por los conocimientos y las competencias para desarrollar sus puestos de trabajo —que ni siquiera están definidos—, pero también por la cercanía *personal, individual* que ésta tenga con ella. Así, se distinguen tres fuentes de identidades diferentes: una de la sociedad —eficiencia y transparencia por un lado, personalización y comunidad por el otro—, otra de los trabajadores de la administración municipal —antigüedad y conocimiento administrativo—, y una última del gobierno estatal y del federal —con las tres variantes expuestas en la sección anterior. En este sentido, puede haber una administración profesional para algunos actores, pero no para otros.¹⁷² Dado que la administración pública pertenece al Estado mismo, sin duda alguna puede haber —e incluso se necesita— una política pública, pero ésta no es la característica principal de la profesionalización.

Segundo, se afirma que las administraciones municipales no están profesionalizadas y que todos los puestos de trabajo se reparten como “botín”. Ahora bien, los indicadores de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) muestran que los titulares de algunas organizaciones de algunos gobiernos

¹⁷¹ Así, este proceso se refiere a la profesión en tanto que actividad o vocación, lo que va en contra de la definición misma de profesionalización tradicional funcionalista. Phillip Scorr, “Public Service as a Calling: an Exploration of a Concept”, *International Journal of Public Administration*, 5(1987), pp. 465-493, and 5(1990), pp. 649-688.

¹⁷² Philippe Astier distingue tres usos de la profesionalización: intención, proceso y legitimación e, incluso, exigencia social (“La professionnalisation comme intention, comme processus et comme légitimation”, *Savoirs*, 2(2008), pp. 63-69). Aquí claramente para los gobiernos municipales es la primera y la tercera; para la sociedad, la última, y para la investigación, la segunda.

municipales tienen grados altos de antigüedad y escolaridad, que favorecen no sólo el aprendizaje de sus trabajadores, sino también de la administración.¹⁷³

En este sentido, los sectores de los gobiernos municipales tienen diferentes instituciones de control, por lo que están profesionalizados de manera desigual: como se contrastará en las secciones siguientes, la normatividad estatal regula unos más que otros, mediante la incorporación de profesionistas al gobierno —sus titulares tienen formación académica y experiencia profesional especializada, cuyos organismos sobresalen por sus procesos claramente establecidos— para cumplir con los requisitos estatales. Éstos desarrollarían una segunda identidad por su experiencia laboral en el sector público,¹⁷⁴ basada en prácticas e ideas que sobresalen del resto del gobierno, que los llevarían a identificarse entre sí y a crear grupos profesionales —ingenieros en obras públicas, abogados en contraloría, y contadores en finanzas. De la misma manera, la estabilidad de los empleados favorecería también la creación un grupo profesional de empleados públicos con carrera burocrática, cuyo aumento de la escolaridad promedio promovería sus capacidades técnicas.

Una versión de la afirmación anterior especifica que las administraciones de los municipios rurales no están profesionalizadas y, por el contrario, que las de los urbanos lo están. Se ha demostrado que, según los indicadores del Consejo Nacional de Población y el Inegi, no hay relación entre el grado de marginación y los indicadores de profesionalización propuestos —antigüedad y escolaridad de los titulares de los organismos.

Tercero, se afirma que los gobiernos municipales son ineficaces porque sus funcionarios públicos no están profesionalizados. Ahora bien, en *El municipio*, los

¹⁷³ Según los usos comunes, se podría decir también que se profesionaliza al individuo y la organización, pero no la actividad (cf. P. Roquet “La diversité des processus de professionnalisation: une question de temporalités?”, pp. 195-207; y P. Roquet, “La mise en objet de la professionnalisation: une réflexion articulée autour de trois niveaux d’activités formatives et professionnelles”, pp. 17-30).

¹⁷⁴ Frederick C. Mosher, “Professions in Public Service”, *Public Administration Review*, 2(1978), pp. 144-150; y M. Chandratilake, art. cit.

servicios públicos se ofrecen con base en las perspectivas de los problemas que los titulares identifican, que ciertamente los titulares con mayores estudios académicos y/o experiencia laboral distinguen más fácilmente, pero que éstos no son condición indispensable: los habitantes con o sin educación superior también los identifican porque los viven. Una vez más, no *todos* los servicios de *todos* los municipios son ineficaces. Más aún, los problemas de implementación que enfrentan los servicios públicos municipales no son consecuencia de la falta de profesionalización de los titulares, sino de la falta de recursos de sus gobiernos, por lo que profesionalizar a los funcionarios no forzosamente mejorará mucho más la eficacia de los servicios públicos.

Una versión de esta afirmación establece que los cambios de gobierno no permiten la creación de políticas públicas, de servicios públicos a largo plazo. Si bien los programas municipales son creados en el corto plazo, en *El municipio* éstos están diseñados para resolver problemas fundamentales, por lo que, de hacerlo, consolidan una demanda ciudadana que promueve su continuidad e impide su abrogación. En este sentido, todos los programas están diseñados para el largo plazo.

Otra versión de esa afirmación establece que la falta de reglamentación demuestra la falta de profesionalización, lo que lleva a su vez a servicios públicos ineficaces. Ahora bien, profesionalización no implica reglamentación absoluta; aquélla debe llevar ciertamente a la aprobación de normas, pero sólo de aquéllas que regulan el comportamiento social dentro de los propios municipios: incorporar normas externas lleva a la sobrerregulación, que es costosa e inútil. Así, la reglamentación no implica tampoco profesionalización, ni viceversa.

Cuarto, se afirma que *todos* los gobiernos municipales *deben de* desempeñar ante todo las funciones del artículo 115 de la Constitución (Política de los Estados Unidos Mexicanos), para lo que sus administraciones se deben profesionalizar. Ahora bien, no todos los gobiernos municipales desempeñan las mismas funciones y, en

consecuencia, no tienen los mismos requerimientos de profesionalización de sus administraciones. Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la provisión de servicios básicos, las constituciones estatales y las leyes generales, federales y estatales así como los reglamentos y bandos municipales establecen funciones adicionales en sectores diferentes;¹⁷⁵ además, los gobiernos municipales *responden* ante todo a las necesidades y demandas de sus propios ciudadanos. Así, la jerarquía normativa no corresponde a la estratégica de los gobiernos municipales; dicho de otra forma, las acciones de éstos no están determinadas por la normatividad estatal o federal, sino por los objetivos específicos de cada ayuntamiento: la salud o la educación puede ser igual o más importante que el alcantarillado o el mantenimiento de calles. Luego, la profesionalización de las administraciones de los municipios está estrechamente relacionada con las circunstancias específicas de cada uno,¹⁷⁶ por lo que la política de profesionalización eventual no puede ser diseñada con diagnósticos externos, sino dentro de cada municipio: no se puede modificar la sociedad por decreto,¹⁷⁷ y no se debe *imponer* diagnósticos, sino *ayudar* a los gobiernos municipales a reconocer y adaptarse a sus necesidades, demandas y problemas específicos.

Quinto, se considera a los gobiernos municipales como tradicionales o retrasados frente a los gobiernos estatales o el federal, y que una política pública de profesionalización de éstos cubrirá los *déficits* de aquéllos. Ahora bien, estrictamente en el sector de desarrollo municipal, los gobiernos municipales no son más ineficaces que los estatales y los federales: el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y la mayoría de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal tampoco tienen políticas sino programas, que no resuelven problemas, no

¹⁷⁵ Se detalla más en la siguiente sección.

¹⁷⁶ Cf. Thomas H. Reed, *Municipal Management*, New York, Mc Graw-Hill, 1941; y Robert J. Dvorak, "A Profession of Municipal Management", *National Civic Review*, 3(1978), pp. 116-117; y Harland Cleveland, "The Get-It-All-Together Profession", *Public Administration Review*, 4(1979), pp. 306-309.

¹⁷⁷ Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Pluriel, 1979.

persiguen objetivos claramente identificados, ni se basan en información para identificar las alternativas y seleccionar e implementar una de ellas.

PANORAMA NACIONAL DE LA PROFESIONALIZACIÓN MUNICIPAL

Problemas y programas para la profesionalización municipal

El gobierno federal y los estatales han desarrollado programas de profesionalización de las administraciones municipales desde la década de los ochenta, para resolver problemas diferentes.

En la década de los noventa, el Centro Nacional de Estudios Municipales y luego el Centro Nacional para el Desarrollo Municipal estudió los recursos de los gobiernos municipios para identificar sus capacidades institucionales. De esta manera, antes de siglo, se creía que el problema principal para su desarrollo era la falta de recursos materiales, financieros y humanos, por lo que su solución era el aumento de transferencias y participaciones.

Después de la alternancia, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal diagnosticó que el problema para el desarrollo de los municipios era la politización de las administraciones municipales, para lo que los gobiernos estatales crearon mecanismos de control —esperando que la ratificación de los cargos estratégicos por el Ayuntamiento incentivara al Presidente a proponer cargos con perfiles que pudieran cumplir con las funciones— y de evaluación del desempeño —en organizaciones que no tienen diseñados los puestos de trabajo. De la misma manera, se buscó la aprobación de un servicio profesional y civil que privilegiara el mérito.

Por último, dado que el servicio civil municipal nunca se legisló, el Inafed creó un programa de capacitación y profesionalización de los funcionarios municipales, mediante asesorías fiscales y legales, cursos de introducción a la administración, entrega recepción y sectoriales específico, y un programa de certificación de competencias laborales ante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de

Competencias de la Secretaría de Educación Pública. De esta manera, se cree que la falta de profesionalización es resultado de la falta de conocimientos técnicos específicos; el problema se resuelve entonces completando los conocimientos faltantes.

En síntesis, cuando el problema de la profesionalización era la discrecionalidad del Presidente, los gobiernos estatales crearon mecanismos de regulación y control; cuando era consecuencia de la falta de moralidad, buscaron hacerlo símbolo político y social; y cuando fue entendida como falta de conocimiento, buscaron tecnificar y estandarizar las competencias de los titulares. De esta manera, los programas no son coherentes entre sí.

Programas para la profesionalización de los gobiernos municipales de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal

La limitación de la discrecionalidad de los presidentes municipales de nombrar titulares de las organizaciones de las administraciones es, así, uno de los mecanismos más comunes de profesionalización en los estados. Casi todos tienen instituciones formales de ratificación de nombramientos estratégicos: únicamente Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Nayarit no tienen alguna. El número de titulares sujetos a control del Ayuntamiento varía considerablemente entre ellos: Morelos tiene diez, mientras que Aguascalientes, Campeche y Yucatán, dos. 28 estados controlan los nombramientos de los Secretarios del Ayuntamiento, 26 de Tesoreros o Secretarios de finanzas, 10 de Oficiales Mayores, y 9 de Secretarios de Obras públicas y/o Servicios públicos municipales. Más aún, sólo 1 estado obliga a los municipios a tener dependencias encargadas únicamente de las “funciones básicas” constitucionales, mientras que 6 los obligan a tener también de desarrollo económico o social, 2 de medio ambiente, y 1 de educación.

Las características que los integrantes del cabildo deben asegurar en los titulares de las dependencias anteriores son también diferentes entre estados: 9 los

obligan a tener grados académicos, de los cuales 6 según el tamaño de la población de sus municipios, 10 a tener conocimientos y/o capacidades suficientes para desempeñar el cargo, 7 a no tener grados familiares con los integrantes del cabildo, y/o a demostrar experiencia laboral en el sector, 7 a demostrar su domicilio en los municipios, con entre 1 y 5 años anteriores al día de la designación, 5 a ser originarios del estado y/o a ser profesionistas, y 3 a no pertenecer a partidos políticos y/o a agrupaciones religiosas.

Estado	Duración en el cargo (en años)	Órganos obligatorios	Mecanismo de nombramiento de titulares	Requisitos de titulares
Aguascalientes	3	S,T	S,T:Dpte	S:Hm,Cp; T:Hm,Cn,E
Baja California	3			
Baja California Sur	3	S,T,OM	Todos:R	Todos: Hm,C; S:Lp; T:Lp; OM:Lp,E
Campeche	3	S,T		S:Ed
Chiapas	3	S,T,OP,OM	S:R	S,T,OP,OM:Ce,Eds/p
Chihuahua	3			
Coahuila	4	S,T	Todos:R	Todos:Lp
Colima	3	S,T,OM,	Todos:R	S:He
Durango	3	S,T		
Guanajuato	3	S,T,OP,SP,DS,SP,OM		Todos:Hmp,Cp; S,T:Lp,Hm
Guerrero	3	S,T,OM,OP,J,DS	S,T,OM: R	S,OM:Hm,F
Hidalgo	4	S,T	Todos: Pte	S,T:He,Hm
Jalisco	3	S,T	R	S,T:He,F
México	3	S,T,OM,DS	S:R, T:Dpte	S,T:Eds/p,C
Michoacán	3	S,T	S:Dpte, T:R	
Morelos	3	S,OM,OP,DS,MA,Mig,Rel,M		S:He; T:He,L,E; OP:L,E
Nayarit	3			Todos:He,E; S:Eds/p
Nuevo León	3	S,T	S,T:R	
Oaxaca	4	S,T,OM,OP		Todos:Hmp,Cp,F
Puebla	3	S,T	S,T:R	S:Eds/p,F
Querétaro	3	S,T,OM,SP	S,SP:R; T,OM:Dpte	S:Cn,
Quintana Roo	2	S,T	S,T:R	S,T: Hm,E
San Luis Potosí	3	S,T	S,T:R	S: He,Eds/p,F,C
Sinaloa	3	S,T,OM	S,T,OM:R	S:Hm; T:Hm,C
Sonora	3	S,T	S,T:R	T:Lp
Tabasco	3	S,T,OP,DS,M		S,T,OP,DS,M:L
Tamaulipas	2	S,T,OP,MA	S,T,OP,MA:R	S,T,OP:Eds/p
Tlaxcala	4	S,T,OP		S,T,OP:C
Veracruz	4	S,T		S,T:L
Yucatán	3	S,T	S,T:R	T:F
Zacatecas	2	S,T,OP,SP,DS	Todos:R	S,T,OP,SP,DS:Eds/p,

Cuadro 11.1. Instituciones de control de los nombramientos de los titulares de los organismos de las administraciones municipales en las entidades federativas.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales estatales.

*Se excluyen las secretarías de seguridad pública, las contralorías y los órganos de acceso a la información o equivalentes por estar contenidas no sólo en esta normatividad sino también en las leyes correspondientes a cada sector; y los supuestos constitucionales: ser ciudadano con ejercicio pleno de sus derechos, no tener cargo público, no pertenecer a asociaciones religiosas, no estar inhabilitado para ocupar el cargo...

*C: conocimientos, c: cabildo, Ce: certificación, Ci: ciencia, Cu: cultura, D: designación, De: deportes, DS: Desarrollo Social, socioeconómico o equivalente, E: experiencia, e: estado, Ed: educación, Eds/p: educación según población, F:

no ser familiar, H: habitante, I: indígenas, J: juventud, L: licenciatura, M: mujer o igualdad de género, m: municipio, MA: medio ambiente, Mig: migración, n: necesarios, OM: oficialía mayor, OP: obras públicas, p: preferente, pte: Presidente, Rel: religión, S: Secretario, Sa: Salud, SP: servicios públicos, T: Tesorero, t: titulado, Tu: turismo.

La extensión del control del cabildo sobre los nombramientos de los titulares de las dependencias anteriores varía también entre estados: en Coahuila, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, los titulares de todas las dependencias deben ser ratificados por él; en 18, los secretarios de los ayuntamientos, en 12 los tesoreros, en 1 el oficial mayor y el juez cívico, y en otro el secretario de servicios municipales. El grado de control también varía entre estados: si bien en la mayoría los cabildos ratifican los nombramientos de los presidentes, en Jalisco, los secretarios del ayuntamiento son designados directamente por aquél, y en Zacatecas, los titulares de todos los organismos son elegidos de entre ternas propuestas por el Presidente.

De igual manera, la duración de los gobiernos municipales varía también entre estados: si bien la mayoría dura tres años, en cinco estados duran cuatro - Coahuila, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz- y en otros cuatro, dos -Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. En síntesis, dadas las características diferentes no sólo entre estados, sino también entre municipios, los programas de profesionalización deberían diferenciarse también.

Más aún, las funciones que los estados distribuyen a los municipios son incluso más amplias que las de la Constitución federal. Ciertamente, únicamente once establecen las mismas, mientras que 10 establecen apartados específicos sobre competencias, facultades, obligaciones y/o responsabilidades en educación; 8, en cultura y salud; 7, en desarrollo económico y/o social; 5, en deportes; 4, en medio ambiente; 2, en género e indigenismo; y 1, en turismo y migración. Más importante, las facultades no dependen del grado de desarrollo de los municipios: además de los sectores adicionales a los tradicionales —gobernación, seguridad, hacienda, e incluso obras públicas y desarrollo urbano—, Guerrero establece funciones específicas en ocho más, mientras que Oaxaca en uno y Chiapas en las correspondientes a las constitucionales federales; de la misma manera, Sonora se limita a las básicas,

Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas amplían una más —educación y salud—, y Baja California Sur y Coahuila en cuatro más —cultura, desarrollo económico y/o social, salud y educación.

Estado	Órganos	Funciones	Servicios públicos	Comisiones
Aguascalientes	S,T		C,De	DS,MA,Sa,De
Baja California				
Baja California Sur	S,T,OM	DS,Ed,Sa,Cu		MA,Ed,Cu,De,DS
Campeche	S,T			MA
Chiapas	S,T,OP,OM			DS,Ed,Cu
Chihuahua				Ed,Cu
Coahuila	S,T		MA,Cu,Ed,De,S	
Colima	S,T,OM			
Durango	S,T			
Guanajuato				Ed,Cu,De,DS,M,MA
Guerrero	S,T,OM,OP,J,DS	MA,Ed, J,Cu,S,DS, I		
Hidalgo	S,T			Sa,Ed,Cu,De
Jalisco	S,T,			
México		S,DS	S,DS	Cu,Ed,De,DS,Tu,I,Mig
Michoacán	S,T	DS,Cu	DS,Cu	Ed,Cu,Tu,M,J,De,Sa,MA,DS,I,Mig
Morelos	S,T			DS,I,Ed,Cu,Tu,Mig,M,J,Ci
Nayarit		DS,Cu,MA,Ed	DS,Cu,MA,Ed	Sa,Cu,De,DS,
Nuevo León	S,T	Des,Cu		Sa
Oaxaca	S,T,OM,OP			Sa,Ed,De,MA,Tu,DS
Puebla	S,T			MA,Sa,Cu,De,J,M
Querétaro	S,T,OM,SP			DS,Sa,M,Ed,Cu,J,Mig
Quintana Roo	S,T	DS		DS,Ed,Cu,De,Sa
San Luis Potosí	S,T		Cu, De	Sa,Ed,MA,I
Sinaloa	S,T,OM	DS,De,Cu	Ed	Tu,Ed,Cu,J,De,M
Sonora	S,T			
Tabasco	S,T,OP,DS,M		Sa	DS,Ed,Cu,MA,I,M
Tamaulipas	S,T,OP,MA			M
Tlaxcala	S,T,OP	MA,Cu,De		
Veracruz	S,T			Ed,Cu,De,M,Tu,Ci,J,DS
Yucatán	S,T	Ma,Cu,Ed,De		MA
Zacatecas	S,T,OP,SP,DS			DS,M

Cuadro 11.2. Funciones normativas de los gobiernos municipales

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales estatales.

*Se excluyen las secretarías de seguridad pública, las contralorías y los órganos de acceso a la información o equivalentes por estar contenidas no sólo en esta normatividad sino también en las leyes correspondientes a cada sector; y las funciones enumeradas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*C: conocimientos, c: cabildo, Ce: certificación, Ci: ciencia, Cu: cultura, D: designación, De: deportes, DS: Desarrollo Social, socioeconómico o equivalente, E: experiencia, e: estado, Ed: educación, Es/p: educación según población, F: no ser familiar, H: habitante, I: indígenas, Inf: información, J: juventud, L: licenciatura, M: mujer o igualdad de género, m: municipio, MA: medio ambiente, Mig: migración, n: necesarios, OM:oficialía mayor, OP: obras públicas, p: preferentes, pte: Presidente, Rel: religión, S: Secretario, Sa: Salud, SP: servicios públicos, T: Tesorero, t: titulado, Tu: turismo.

Por último, los municipios de todos los estados, excepto Baja California, tienen cuando menos una competencia, facultad, obligación y/o responsabilidad en las áreas anteriores, y la mayoría de ellos incluso obligan a los Ayuntamientos a formar comisiones en los mismos sectores. Por lo demás, la falta de sistematización entre funciones, órganos y comisiones obligatorios para los gobiernos municipales lleva a la falta de claridad y posiblemente a conflictos internos dentro de esas organizaciones, o cuando menos a la ineficiencia administrativa. Así, mientras la normatividad no sea precisa, los programas de profesionalización generales no pueden fundamentarse ni diseñarse correctamente.

Si bien no todos las entidades tienen algún Organismo Estatal de Desarrollo Municipal (OEDM), casi todas tienen algún órgano de la administración central registrado ante el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) como enlace con el gobierno federal. Ciertamente, en 2016, únicamente Sinaloa, Tamaulipas y la Ciudad de México no tenían algún OEDM u organismo similar de desarrollo delegacional, y los de Nayarit y Puebla tienen incierta su categoría jurídicoadministrativa.¹⁷⁸ Por su parte, algunos estados asignan las facultades correspondientes a algún organismo u órgano de su administración central: Aguascalientes, Baja California Sur y Chihuahua, a secretarías;¹⁷⁹ Baja California, Chiapas, Guanajuato México, Oaxaca y Quintana Roo, a subsecretarías;¹⁸⁰ y Coahuila, Chihuahua y Jalisco, a direcciones generales.¹⁸¹ Si bien mayor jerarquía debería asegurar mayor poder de decisión, la mayoría de los órganos forman parte de

¹⁷⁸ La Coordinación General de Fortalecimiento Municipal en Nayarit, que no tiene clasificación jurídica y depende directamente del Despacho del Ejecutivo, y el Centro Estatal de Estudios Municipales en Puebla, que existe jurídicamente pero no presupuestalmente.

¹⁷⁹ Secretaría General de Gobierno en Aguascalientes y Baja California Sur; y Secretaría de Desarrollo Municipal en Chihuahua.

¹⁸⁰ Dentro de las secretarías [generales] de gobierno, la Subsecretaría General de Gobierno en Baja California, la Subsecretaría de Vinculación y Desarrollo Político en Guanajuato, la Subsecretaría de Desarrollo Municipal en México y la Subsecretaría de Desarrollo Municipal en Oaxaca; dentro de la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno, la Subsecretaría de Planeación en Chiapas; y dentro de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Subsecretaría de Planeación en Quintana Roo.

¹⁸¹ La Dirección General de Población y Desarrollo Municipal en Coahuila; y la Dirección General de Desarrollo Municipal de la Subsecretaría de Asuntos del Interior de la Secretaría General de Gobierno de Jalisco.

secretarías de gobierno, planeación o finanzas, por lo que el desarrollo municipal se pierde en la generalidad de las áreas correspondientes y en la menor cantidad de recursos humanos asignados específicamente para ello. En este sentido, de hecho, a mayor jerarquía generalista, menor importancia del desarrollo municipal. Dado que únicamente Chihuahua asigna una secretaría, México y Oaxaca, subsecretarías, y Coahuila, Chihuahua y Jalisco, direcciones generales específicamente asignados al desarrollo o fortalecimiento municipal, sólo en estos gobiernos hay agendas específicas; en los demás, el desarrollo municipal está limitado al gobierno, la planeación, la gestión pública o las finanzas, si es que lo está del todo.

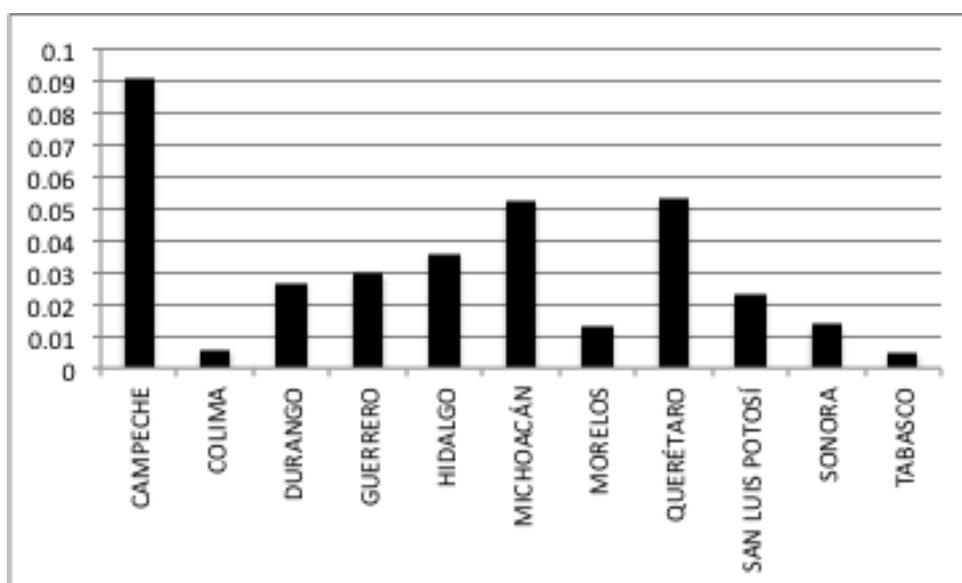
Ahora bien, dado que la mayoría de los Centros Estatales de Estudios Municipales fueron creados como órganos desconcentrados de las secretarías de gobierno a semejanza del CNEM, la mayoría de los organismos de los estados mantienen esta categoría jurídicoadministrativa;¹⁸² otros, tienen incluso mayor autonomía, como organismos descentralizados, sectorizados o no.¹⁸³ En síntesis, el desarrollo municipal tiene importancia diferente en los estados y forma parte de agendas o sectores diferentes.

Además de las diferencias jurídicas que encuadran las acciones estatales de desarrollo municipal dentro de otros sectores diferentes, los gobiernos estatales también asignan recursos a esos órganos de manera desigual: el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal de Michoacán tiene asignado poco más de 20 millones de pesos, mientras que la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal de Querétaro, poco menos de 4 millones. La asignación presupuestal no es desigual únicamente en términos absolutos, sino también relativos: la proporción del presupuesto asignado a

¹⁸² Adscrita a la Oficina del Gobernador, la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal en Guerrero; y a las secretarías [generales] de gobierno, la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal en Colima y Querétaro, la Coordinación de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal de Nuevo León, la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios en San Luis Potosí, la Coordinación General de Apoyo al Desarrollo Municipal en Tabasco, el Instituto de Desarrollo Regional y Municipal en Yucatán, y el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal en Zacatecas.

¹⁸³ Sectorizado a la Secretaría de Gobierno, el Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal; y no sectorizados, el Instituto para el Desarrollo Municipal en Durango, el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal, y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, de Morelos.

los OOEEDM con respecto del presupuesto total de cada estado también varía entre estados: Campeche asigna casi 1%, mientras que Colima .05%.

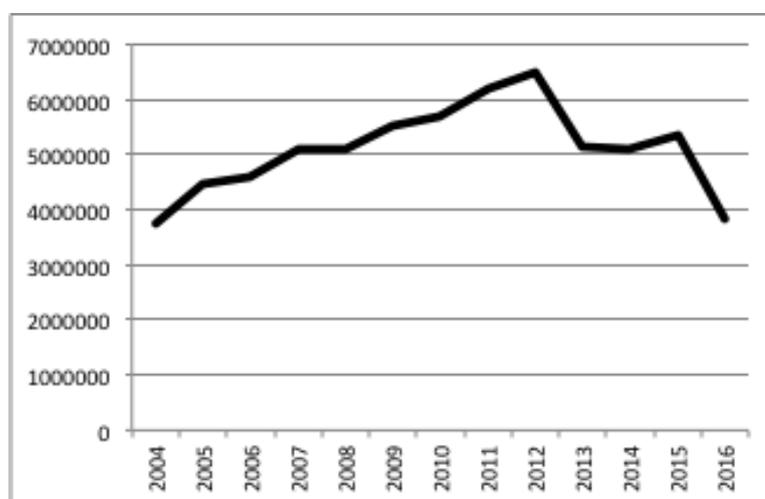


Gráfica 11.1. Presupuesto de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal, 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos de los gobiernos de los estados.

* Se incluyen únicamente los presupuestos de los órganos descentralizados y algunos desconcentrados, los únicos identificables en los presupuestos de egresos de los estados o los informes de actividades de los organismos.

En Querétaro, el presupuesto de la Cedem no ha sido estable en los últimos años. Si bien éste ha crecido desde 2004, lo ha hecho a diferente ritmo e, incluso, ha disminuido desde 2012, año en que alcanzó su máximo histórico. El cambio presupuestal no ha sido consecuencia de los cambios de gobierno, sino, de hecho, de la asignación asistemática dentro del de 2009 a 2015.



Gráfica 11.2. Presupuesto de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, 2004-2016.
Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos del gobierno del estado.

Pocos OOEEDM desconcentrados o descentralizados diseñan programas de trabajo, metas y objetivos e indicadores de gestión y de resultados, y las actividades de pocos de ellos están catalogadas como programas. Campeche, Hidalgo y Querétaro implementan tres: desarrollo municipal, fortalecimiento municipal y asistencia a gobiernos municipales, respectivamente, todos desarrollados mediante la metodología de marco lógico; Jalisco sólo tiene uno de Agenda para el Desarrollo Municipal, que forma parte del presupuesto basado en resultados de la entidad. De la misma manera, los OOEEDM, ante todo los no centralizados, implementan en general también tres acciones: desarrollo institucional, mediante vinculación con otros órganos y organizaciones, ante todo con la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed); desarrollo de tecnologías de información y comunicación, principalmente mediante el hospedaje de sitios web; y profesionalización, mediante capacitación, cursos y talleres. Así, todos tienen cursos, asesorías o capacitaciones.

Ya sea en los programas, metas u objetivos que casi todos los OOEEDM están obligados a transparentar, la mayoría argumenta que las capacitaciones, los cursos o los talleres llevan a la profesionalización de los servidores públicos municipales: Colima, Durango, Guerrero, Yucatán lo establecen claramente, y Campeche, México y Michoacán tienen programas llamados de *capacitación y profesionalización*, aunque la teoría o el nexo causal no existe porque éstos no forman parte de una política de pública planeada. Ciertamente, pocos tienen acciones integradas y sistemáticas, de entre las que destacan la propuesta de Colima de diseñar un Sistema Estatal de Capacitación Municipal, y los programas de México y San Luis Potosí.

La Subsecretaría de Desarrollo Municipal (SSDM) del Estado de México tiene tres actividades: Agenda para el Desarrollo Municipal, capacitación y profesionalización, y desarrollo de tecnologías de información y comunicación. Los

cursos y talleres que ofrece se enfocan en temas transversales o globalizadores,¹⁸⁴ porque la certificación sectorial corresponde la Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). En efecto, los secretarios de los ayuntamientos, los tesoreros y los directores de obras públicas y desarrollo económico, además de tener títulos profesionales y experiencia laboral en sus áreas correspondientes, deben contar con la “certificación de competencia laboral” expedida por el IHAEM máximo seis meses después de la fecha en que inicie sus funciones.¹⁸⁵ En este sentido, la Comisión Certificadora de Competencia Laboral de los Servidores Públicos del Estado de México se creó en 2006 y tiene la autorización del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) para evaluar, capacitar y certificar a los servidores públicos con base en las normas institucionales de competencia laboral emitidas por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias.¹⁸⁶

Así, el estándar de competencia de la ejecución de las atribuciones de la secretaría del ayuntamiento incluye los elementos siguientes: coordinar la celebración de las sesiones del cabildo, administrar los documentos oficiales, publicar disposiciones municipales, y coordinar administrativamente los acuerdos; y el de la hacienda pública municipal: obtener recursos financieros para el municipio, coordinar el anteproyecto del presupuesto de egresos, gestionar los pasivos y la disciplina financiera, y transparentar y rendir cuentas. La duración aproximada es de aproximadamente cuatro horas de gabinete y dos de campo, e incluyen evaluaciones de desempeño como resolver dudas y comentarios de los involucrados o leer en voz alta los acuerdos tomados. Dado que los estándares de competencia del Inafed son diseñados por los comités de gestión en que participan otros OOEEDM, las certificaciones del Estado de México no son diseñadas sólo por su propio gobierno, sino por organismos externos también.

¹⁸⁴ Perspectiva de género, experiencias municipales exitosas, y ética y transparencia en el servicio público municipal, por ejemplo.

¹⁸⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, arts. 92, 96, 96 ter y 96 quintus.

¹⁸⁶ Reglamento de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral de los Servidores Públicos del Estado de México, considerandos.

La Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM) de San Luis Potosí se creó en 2010, como reforma de la Coordinación Estatal para el Desarrollo Municipal creada en 2003, del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal creado en 1998 y del Centro Estatal de Estudios Municipales creado en 1984. Al igual que la mayoría de los OOEEDM, la CEFIM busca que los municipios participen en la ADM, y ofrece asesorías jurídicas y tecnológicas, y cursos de inducción, planeación y presupuestación basada en resultados; sin embargo, a diferencia de aquéllos, la CEFIM diseñó también en 2014 el Sistema de Información de Capacidades Institucionales (SICI) para medir la planeación, normatividad, organización, transparencia, el gobierno electrónico y los perfiles profesionales de los gobiernos municipales mediante indicadores específicos; y, con base en los resultados, diagnosticó las necesidades de cada municipio y diseñó recomendaciones específicas para cada uno, recomendando incluso cursos y asesorías concretos.

El SICI dejó de funcionar ese mismo año porque los cursos se transformaron en certificaciones para los cargos principales: secretaría, contraloría, tesorería, oficialía mayor, obras públicas e, incluso, desarrollo rural y social. Ciertamente, desde 2015, el Presidente municipal, los regidores y síndicos, y el personal de confianza están obligados a cursar y acreditar la inducción, capacitación y formación diseñados por las universidades y el gobierno estatal antes de tomar posesión de su cargo, y por la Auditoría Superior del Estado durante el ejercicio, “a fin de que cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para cumplir con las funciones que desempeñan, bajo los criterios de eficacia, eficiencia, legalidad, imparcialidad, y honradez”.¹⁸⁷ El gobierno estatal determina el índice de *materias* básicas a certificar, que ahora incluye un tronco común de administración pública, derecho municipal, ética y responsabilidad en el servicio público, y materias específicas para el desempeño de cada puesto. Con base en el análisis de puestos y los perfiles

¹⁸⁷ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, arts. 70 fracc. XXXIX, 74 fracc. IX, 75 fracc. XII, y 107 bis. Su incumplimiento es sujeto de responsabilidades administrativas.

requeridos para ocuparlos, realizado por la CEFIN, se diseñaron los programas de cada materia, el plan de estudios general y el *curriculum*. De esta manera, la certificación es ante todo académica, que, según la normatividad, lleva a la profesionalización del cabildo y servidores públicos de confianza.¹⁸⁸ En este sentido, ahora los cursos son más específicos, pues los servidores tienen garantizado el conocimiento básico de la gestión pública municipal: las asesorías se enfocan en la redacción y revisión jurídica, y las capacitaciones en contabilidad gubernamental: planeación, participación y presupuestación basada en resultados.

Profesionalización como ruptura organizacional y social

Las políticas públicas de profesionalización buscan intervenir en los gobiernos municipales. Los gobiernos estatales y el gobierno federal se adjudicaron la responsabilidad de lograr la profesionalización de las administraciones de aquéllos: iniciaron programas y políticas que buscan modificar las características de los titulares de sus organismos. Sin embargo, las decisiones han sido incompletas: algunos estados normaron los servicios civiles municipales, pero la incertidumbre de la redacción lo identifica más como opción que obligación;¹⁸⁹ establecieron una agenda de desarrollo municipal que en algunos casos está relacionada con la agenda política o fiscal; crearon Organismos Estatales de Desarrollo Municipal sin autonomía ni presupuesto para el diseño e implementación de programas. Las políticas de profesionalización buscan promover el cambio organizacional, pero han sido ineficaces; salvo quizá en San Luis Potosí y México, los eventuales procesos de profesionalización serían consecuencia no de los programas, sino de las instituciones formales e informales y los cambios sociales.

Las políticas públicas de profesionalización implican ante todo reconocer y calificar el *status quo*: por parte de los gobiernos municipales y de sus trabajadores, aceptar que no están profesionalizados; por la de los gobiernos estatales y el federal,

¹⁸⁸ *Loc. cit.*

¹⁸⁹ La misma redacción de Querétaro está en las leyes correspondientes de los otros estados.



Mapa 11.1. Políticas y programas de profesionalización de las entidades federativas.
Fuente: elaboración propia con base en los sitios de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal.

asumir la responsabilidad de hacerlo.¹⁹² Ciertamente, “para que un problema sea resuelto, debe primero reconocerse su existencia, luego que las personas tengan las capacidades de decisión necesarias y finalmente que tengan los medios para ejecutarlas”.¹⁹³ Dado el temor a no parecer digno de ocupar los cargos públicos y la falta de recursos para hacerlo, la profesionalización es, hasta ahora, juego de simulación.

Para que pueda haber cambio organizacional, debe haber ruptura y, para ello, recursos y capacidades cognitivas, relacionales y afectivas suficientes.¹⁹⁴ Dado que los gobiernos municipales, estatales y el federal no los tienen, sólo queda aparentar: el ánimo de reforma y revolución queda en ideales escritos, y se espera que se haga el mejor esfuerzo para conseguirlos. Las ceremonias públicas y las mayúsculas de todos los nombres de los *sistemas nacionales* esconden el vacío que hay detrás de la imagen del Estado.¹⁹⁵ La historia de las políticas de profesionalización parece dirigirse al mismo fracaso de las de democratización, descentralización y federalismo de finales del siglo pasado.

El cambio de las organizaciones es consecuencia del derrocamiento de sus sistemas de referencia existentes y la creación de nuevos. Para que haya cambio, *toda* la organización debe cambiar,¹⁹⁶ por lo que el objetivo no es *corregir* sino *derribar* el sistema. El cambio es, en este sentido, siempre contingente, por lo que las estrategias de cambio deben tomar en cuenta siempre las características de cada organización. Mientras se tenga temor a volver a iniciar y a aceptar la diversidad de los municipios del país, las políticas de profesionalización no estarán a la altura del problema.

¹⁹² La profesionalización es, entonces siempre un problema social, diferente para cada actor. Wittorski distingue al menos cuatro: políticos y sociales, de grupos sociales, de organizaciones y de las personas (R. Wittorski, *Professionnalisation et développement professionnel*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 15-22).

¹⁹³ M. Crozier, art. cit., p. 761.

¹⁹⁴ M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

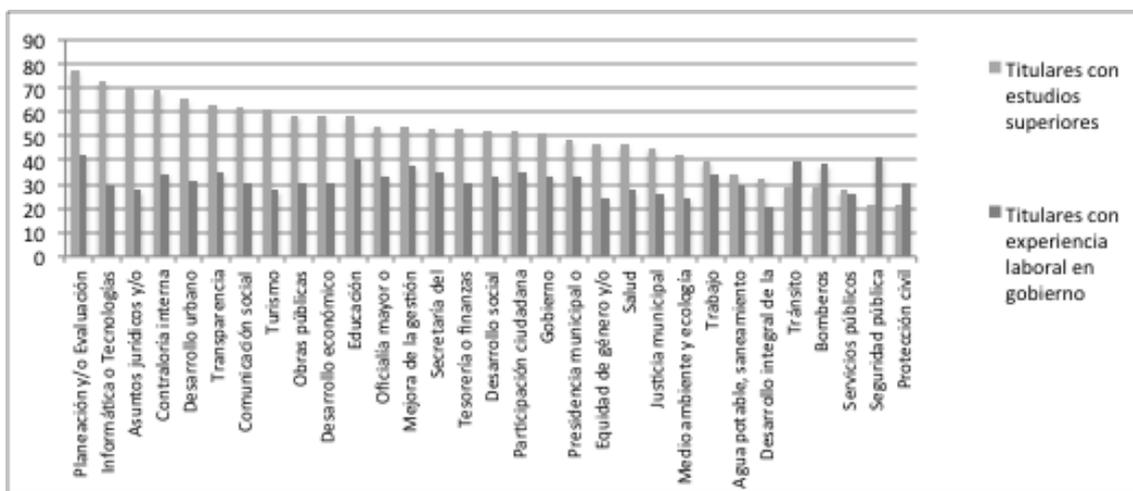
¹⁹⁵ Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *op. cit.*; Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, New York, Cambridge U., 2001; y Clifford Geertz, “What is a State if not A Sovereign”, *Current Anthropology*, 5(2004), pp. 577-593.

¹⁹⁶ “Para que haya cambio, todo el sistema de acción debe cambiar” (M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, p. 332).

EPÍLOGO. UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y/O ESTATALES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

La política federal y las estatales de profesionalización de las administraciones municipales, contrario a la información del *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales* y de la *Agenda para el desarrollo municipal*, están basadas en que éstas no están profesionalizadas en lo absoluto y, como consecuencia, proponen programas idénticos para todos los funcionarios de todos los municipios.

Ciertamente, las certificaciones para los secretarios del ayuntamiento, contralores, secretarios de finanzas y responsables de registro civil están diseñadas para funcionarios que en más de la mitad de los casos tienen estudios de educación superior y en más de un tercio, su último empleo fue en el sector público. Al igual que en *El municipio*, los sectores estratégicos se encargan a titulares con conocimientos técnicos y experiencia laboral, por lo que las certificaciones son innecesarias para ellos porque su carrera y reputación los precede.



Gráfica 12.1. Escolaridad y experiencia laboral de los titulares de las administraciones municipales por organismo.
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011.

Por su parte, los cursos introductorios a la administración pública y los especializados sectoriales de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal están diseñados para funcionarios que en más de un tercio de los casos tienen experiencia

laboral en la administración pública. Así, aunque el Inegi no da información sobre la experiencia laboral anterior de los titulares, se puede saber que cuando menos un tercio de ellos tiene carrera en el sector público. Ciertamente, al igual que en *El municipio*, los titulares han trabajado con anterioridad en otros cargos públicos, de los gobiernos o de elección popular, por lo que conocen la organización básica de la administración. Así, al igual que en *El municipio*, una proporción importante de titulares no debería tener interés en las políticas de profesionalización.

Si el gobierno federal y los de la mayoría de los estados no tienen diagnósticos, no pueden tener políticas de profesionalización; sólo tienen programas que, al igual que los municipales, buscan resolver problemas que los titulares identifican artesanalmente. En este sentido, las críticas a los gobiernos municipales se basan en una idea mitificada del funcionamiento de esos dos gobiernos,¹⁹⁷ con base en la que se critica a los municipales por no funcionar como ellos; sin embargo, a diferencia de aquéllos, éstos no tienen forzosamente los recursos humanos con conocimientos especializados en gestión pública para hacerlo o no tienen una demanda de la sociedad para ello.

Aunque este proceso se puede dirigir mediante acciones públicas, incluidas las políticas públicas,¹⁹⁸ éstas deben buscar ayudar a las administraciones municipales a actuar conforme a las demandas de sus sociedades y a solucionar sus problemas específicos; imponer otros diagnósticos resultaría en relaciones fragmentadas entre éstas y sus gobiernos, que serían criticados por tecnócratas o elitistas.¹⁹⁹ En estos casos, las políticas públicas deben basarse en diagnósticos de las relaciones específicas entre política, administración y sociedad en cada municipio; basarse en lecturas externas en el mejor de los casos es ineficiente y en peor, perjudicial. Ciertamente,

¹⁹⁷ Henri Deroche, *Les mythes administratifs*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966, pp. 14-16; y *supra* n. 197.

¹⁹⁸ La política pública como una forma de acción pública; ésta involucra más actores que el gobierno (Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, pp. 11 et ss.; et Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2ème éd., 2011, *passim*).

¹⁹⁹ Luc Rouban, *La technocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998; Pierre Bourdieu, *La noblesse d'état: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989.

no se puede creer, en consecuencia, que apretar un botón sea suficiente para que todo un mecanismo cambie o que un sistema se altere. No hay un 'botón único' y aunque hay caminos (y no uno sólo) privilegiados en momentos dados, sólo la reflexión de las características de los sistemas los permiten descubrir [...] Comprendiendo el sistema, se pueden crear estrategias para modificarlo: descubrir los márgenes de acción individual [...] y conocer el sistema es indispensable para cambiarlo [sin embargo], el sistema se defenderá y adaptará a los cambios, por lo que el conocimiento del sistema mismo no es suficiente para guiar las reformas de las estructuras; tiene que esperar también reacciones, basadas en las capacidades individuales y colectivas.²⁰⁰

En este sentido, el cambio es un “proceso colectivo”, no simplemente la sustitución de un modelo viejo por uno nuevo. Entonces, la política de profesionalización debe ser suficientemente flexible para reconocer las relaciones específicas de cada municipio, así como supervisar y guiar el cambio organizacional.

Ahora bien, la política de profesionalización dependerá de la distribución de la responsabilidad a los gobiernos municipales o los estatales y el federal. Ciertamente, si bien los municipios son autónomos, no son soberanos, por lo que aquéllos los han obligado a crear órganos y procedimientos específicos.

Si la responsabilidad de la profesionalización de las administraciones de los municipios es de cada uno de ellos, los gobiernos estatales y el federal pueden apoyarlos a reconocer las necesidades, demandas y los problemas de sus localidades, y a estructurar su administración para resolverlos; pero, de manera más importante, pueden reformar los planes de estudio del sistema educativo nacional para mejorar indirectamente la preparación académica de los futuros trabajadores y favorecer, así, la creación de una identidad o un perfil común entre sus miembros.

Por el contrario, si es responsabilidad de los gobiernos estatales o del federal, entonces se puede obligar a los municipales a crear órganos de gestión y políticas públicas, cuyos titulares, nombrados por los ayuntamiento y capacitados por los organismos públicos y organizaciones académicas, desarrollen diagnósticos, establezcan políticas de profesionalización diferenciadas, específicas y de largo plazo de *todos* los trabajadores —desde auxiliares hasta altos mandos—, y supervisen su implementación. Ciertamente, si su nombramiento se da entre administraciones, se garantizaría que las prácticas administrativas continúen y que éstas se adapten y

²⁰⁰ M. Crozier et E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 332 et ss.

respondan continuamente a las demandas, necesidades y problemas de las sociedades. Las capacitaciones, contrario a las actuales, deberían corresponder a un programa detallado y delimitado, similar teóricamente al de la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios de San Luis Potosí, pero prácticamente dirigido, ante todo enfocado a elaborar diagnósticos y a diseñar la administración —su organización, sus procesos y sus normas, ante todo de programación y presupuestación. Con ello, no se busca dar módulos mínimos y fragmentados de conocimientos, sino crear un profesionalista de administrador público municipal que promueva la profesionalización del resto de la administración.

ANEXO METODOLÓGICO

Originalmente, esta investigación buscaba estudiar tres casos, con base en indicadores de desarrollo social y administrativo del Coneval y el Inegi, para comparar las prácticas y representaciones de la profesionalización de sus administraciones en cada uno de ellos. Para cumplir con las obligaciones académicas del último semestre, busqué municipios dentro de estados cercanos a la Ciudad de México: Querétaro, Guanajuato, Puebla. Dado que me proponía hacer el primer caso entre mayo y julio —antes de iniciar el semestre— buscaba estudiar un municipio más alejado, para que entre agosto y noviembre fuera más sencillo conseguir uno más cercano (esperaba que el trabajo etnográfico durara tres meses en cada uno).

Identifiqué municipios posibles y envié solicitudes de investigación por correo electrónico a los titulares de recursos humanos —incluso a municipios de Zacatecas y Jalisco, donde buscaba estudiar la implementación de servicios civiles de carrera aprobados mediante reglamentos. En la solicitud, presenté el proyecto de investigación y pedí permiso para entrevistar al personal; a cambio, ofrecí llevar a cabo las actividades que fueran necesarias para liberar el servicio social. El primero en contestar, antes de tres horas después de haber enviado el correo, fue el Coordinador de Recursos Humanos de *El municipio* de Querétaro, quien respondió que estaba interesado en un estudiante de El Colegio porque tenían “necesidades urgentes en duplicación de funciones, implementación de políticas públicas y diseño de procesos”. Se acordó una entrevista durante la semana, donde se detallaron las necesidades y se solicitó la elaboración de un “informe diagnóstico de la administración municipal” como actividad. Si bien se me ofrecieron en ese momento apoyos de alimentación, alojamiento o material de oficina, los negué como medida de seguridad y estrategia de distanciamiento. Inicé el trabajo de campo el primero de junio, aunque regresé para familiarizarme con la geografía de *El municipio*, los medios de transporte y las posibilidades de alojamiento —terminé rentando un

cuarto al cronista municipal, con quien me contactaron ingenieros de obras públicas que también eran arrendaban cuartos con él.

En una de estas ocasiones, un trabajador de la Coordinación de Recursos Humanos —recién incorporado, antes policía— me presentó en todas las áreas como prestador de servicio social que realizaba también una investigación escolar, pidiéndoles por instrucciones del Coordinador otorgaran “cualquier información” que necesitara. El único que mostró resistencia fue el secretario de seguridad pública, aunque por el conflicto por la jerarquía y el mando que existía. Permanecía en *El municipio* de lunes a viernes, aunque también algunos fines de semana en los que había eventos importantes. Las salidas intermitentes a Querétaro y la Ciudad de México me permitían descansar, avanzar en la redacción del informe, y distanciarme e identificar preguntas que debía hacer al regreso.

Una vez iniciado el trabajo de campo en junio, el Coordinador aprovechaba el cruce con cualquier individuo considerado por él importante para presentarle el proyecto académico —y algunas veces el diagnóstico municipal—, y pedir su participación y dar su autorización a que se me compartiera cualquier documento oficial; durante la primera semana, aprovechó incluso una junta en una delegación para hacer lo mismo.

Procuraba exponer que realizaba una investigación académica para la redacción de mi tesis profesional en administración pública (evitaba la política porque no gusto ni estoy de acuerdo con ese nombre, y porque suponía habría menos resistencia a la investigación) sobre los gobiernos municipales; en los pocos casos en que pidieron detallara el proyecto, explicaba que era sobre su profesionalización, lo que despertaba mucho interés. Exponía también que buscaba estudiar entre tres y cinco casos, incluido *El municipio*, buscando evitar se sintieran examinados y favorecieran la aceptación, y aseguraba que toda información era confidencial, que los testimonios tenían valor no tanto en sí mismos, sino en la relación que guardaban con los de los demás; incluso señalaba que no preguntaba su nombre para garantizar

confidencialidad, aunque en los mandos medios y altos, eran claramente reconocibles por sus puestos. Las personas generalmente creyeron en la veracidad de la presentación y aceptaron ser entrevistados, e incluso incluyeron información o puntos de vista personales, siempre después de confirmar que su testimonio era confidencial y el Coordinador no sabría; aquellos que se mostraban reticentes en el inicio de las entrevistas, empezaron a desenvolverse e incluso contestar con entusiasmo (en mi opinión porque alguien los escuchaba y porque era externo al municipio). Con el tiempo, ellos mismos me recomendaron con personas conocidas para entrevistarlas.

Las primeras entrevistas me hicieron constatar que el Coordinador de Recursos Humanos no era apreciado por la mayoría de los trabajadores, y que el apoyo que él quería ofrecer podría ser incluso contraproducente. Así, poco a poco fui marcando distancia, y haciendo énfasis en mi independencia y mis objetivos académicos, aunque también reconociendo que se entregaría un diagnóstico para la liberación de mi servicio social —que incluso algunas personas sugirieron entregar directamente al Presidente y no al coordinador—; sin embargo, también aceptaba sus ofertas para hablar con personas externas a la administración —expresidentes, delegados, líderes sociales. Por lo demás, buscaba también limitar el contacto con los trabajadores fuera del horario laboral, para evitar se me identificara con algún grupo dentro de la administración y me cerrara las puertas con otro. Sólo en una ocasión acepté una comida, en la que participaron regidores y funcionarios estatales y federales.

Busqué entrevistar primero a trabajadores y beneficiarios (para que la gente me identificara fácilmente, lo que de hecho sucedió muy rápido), luego a mandos medios y, por último, a funcionarios de ‘primer nivel’, incluyendo el Presidente municipal mismo; primero en los órganos que exclusivamente ofrecían bienes y servicios, luego en aquéllos administrativos que interactuaban con la población y, finalmente, en los internos globalizadores; primero en la cabecera municipal, y luego

en las delegaciones: seleccionaba un órgano de la administración, en el que desarrollaba la observación participante abierta y las entrevistas al mismo tiempo durante un par de días. Aun cuando no era siempre conveniente respetar estas secuencias o era imposible hacerlo, fueron una referencia. Así, de manera paralela, entrevisté a autoridades auxiliares, regidores y síndicos, expresidentes, exfuncionarios y extrabajadores municipales, funcionarios y políticos estatales y federales, y miembros de organizaciones civiles. En todos los casos, buscaba reconstruir las representaciones y prácticas de la profesionalización de la administración municipal con base en los testimonios de actores múltiples.

Las primeras entrevistas fueron completamente abiertas, para tener una primera aproximación a las representaciones de la profesionalización en *El municipio*, lo más libre posible de interferencia externa; la única pregunta fue ‘¿cómo es un día diario?’ y con base en el transcurso de las conversaciones iba haciendo preguntas secundarias. Una vez identificadas algunas respuestas comunes —un par de días después—, diseñé una entrevista semiestructurada, para sistematizar las entrevistas y poder identificar las prácticas, sin perder libertad suficiente para profundizar en singularidades o reformular completamente la entrevista si era necesario: (apertura) la pregunta introductoria se mantuvo, para identificar posibles divergencias de las primeras respuestas; después se preguntó (I) cómo consiguió ese trabajo, lo que incluía desde cuándo trabajaba en la administración municipal y después explícitamente desde cuándo y cómo conocía al Presidente municipal; (II) cómo se sentía trabajando en la administración, cuáles eran sus percepciones de su área y de las demás; (III) cómo definiría a *El municipio* y a sus delegaciones; y, a manera de conclusión (cierre) qué era lo que más gustaba y disgustaba de la administración y si pudiera cambiar algo, qué sería. La mayoría de las entrevistas siguieron este formato, salvo la de expresidentes y funcionarios estatales, con quienes podía usar un lenguaje más técnico y comparar los procesos efectivos con los normativos.

En todas, se presentó el proyecto de investigación con anterioridad y tomé nota abiertamente. En total, entrevisté aproximadamente a 15% del personal, todos los secretarios, 3 ex presidentes municipales y funcionarios estatales de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal; sólo una persona —contadora de Obras públicas— rechazó explícitamente ser entrevistada, y dos personas —el secretario de Obras públicas y la directora del DIF— pospusieron las entrevistas. Si bien en una reunión de gabinete el Presidente me presentó formalmente y pidió la colaboración a todos los trabajadores, fue ya demasiado tarde.

Transcribía diariamente las entrevistas y una vez terminada la observación participante de algún órgano, sintetizaba e identificaba los temas principales para reconstruir las representaciones y principalmente las prácticas que hubiera en él, las que tomaba como base para centrarme especial pero no únicamente en los siguientes (método que las entrevistas semiestructuradas favorecían). Por último, sintetizaba una vez más las respuestas de diferentes órganos con base en los temas principales comunes, para reconstruir ahora las representaciones y prácticas de la administración en general. La primera redacción también servía para identificar mis sesgos morales o particulares, mi defensa inconsciente de algunos actores por sobre otros, lo que permitía que los controlara —incluso confirmarlos o rechazarlos— en las próximas entrevistas. Por ejemplo, el trabajo de campo en *El municipio* me hizo ver que estaba equivocado en una de las ideas más importantes: que dentro de los municipios también hay demandas por eficacia y eficiencia administrativa; yo creía que éstas sólo eran resultado de *importaciones* de las de los estados y la federación.

El trabajo de campo terminó a mediados de julio —duró mes y medio en sentido estricto, aunque las visitas anteriores y posteriores lo extendieron aproximadamente a dos meses—; mi salida la confirmé cuando comencé a fastidiarme porque las entrevistas de los trabajadores se repetían constantemente y no avanzaba más con altos mandos, expresidentes o extrabajadores. Redacté el informe final en los últimos días de julio; en él, reconocí dos faltas: no haber sido más denso en la prestación de

servicios públicos, donde los procesos de profesionalización serían más evidentes, y no haber extendido más la investigación sobre el proceso de planeación (conocí al encargado hasta la reunión de gabinete); y siguió la misma estructura aquí presentada, aunque fue una versión más básica, lo que, por lo demás, sirvió para dar una primera estructura a la tesis. Por instrucciones del Presidente, entregué el informe al Coordinador de Recursos Humanos, que, a su parecer, cumplió con las expectativas y liberó el servicio social sin problema alguno. De hecho, una vez entregada la versión final de la tesis este año, me percaté que habían rediseñado el Plan Municipal de Desarrollo, con objetivos más cercanos a los identificados, y que presumía de haber sido diseñado con la metodología de marco lógico.

Suspendí el estudio de los otros casos hasta diciembre porque las actividades académicas del semestre no me dieron oportunidad de llevarlos a cabo. Busqué aprovechar la oportunidad para hacer un estudio de caso en una delegación, pero en Miguel Hidalgo, aunque el director general de recursos humanos la aceptó, la directora de área de ingreso la rechazó; en Benito Juárez, por cuestiones escolares y administrativas, no fue posible, aunque la jefa de departamento de recursos humanos demostró interés; y en Coyoacán, el director general de recursos humanos estaba interesado, pero nunca me confirmaron la aprobación del subsecretario. Así, decidí ingresar al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal para conocer la contraparte de las políticas públicas de profesionalización de las administraciones municipales —experiencia que sirvió sin lugar a dudas para desmitificar las ideas que se tenían sobre la racionalidad de la Secretaría de Gobernación— y para entrevistar también a los directores de las organizaciones municipales y de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal.

En diciembre, retomé el contacto con municipios de Guanajuato pero, aunque mostraron interés, nunca aprobaron el ingreso. Para enero, decidí trabajar sólo con *El municipio* y reformular la investigación de un estudio sociológico comparativo a uno más denso. Es el trabajo presentado.

REFERENCIAS

BASES DE DATOS

- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta Nacional de Gestión Municipal, 1990.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El perfil de los municipios en México, 1990
- Instituto de Desarrollo Social, Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, 2000.
- , Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.
- , Encuesta nacional de gobiernos municipales, 2004.
- Secretaría de la Función Pública-Instituto Nacional de Administración Pública, Encuesta a presidentes municipales sobre transparencia y rendición de cuentas, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal, 2009.
- , Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2011.
- , Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.
- , Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2015.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, Andrew, *The Systems of the Professions: An Essay of the Division of Expert Labour*, Chicago, C. University, 1988.
- ACOSTA, Octavio, “Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México”, en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, pp. 189-238.
- AGUILAR, Luis Felipe, *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.
- ARELLANO, David y Enrique Cabrero, “Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio”, 1994 (documento de trabajo).
- , “Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico”, *International Review of Public Administration*, 4(1999), pp. 67-77.
- , “The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?”, *International Journal of Public Administration*, 13(2013), pp. 940-952.

- ASTIER, Philippe, “La professionnalisation comme intention, comme processus et comme légitimation”, *Savoirs*, 2(2008), pp. 63-69.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Diagnóstico institucional municipal*, México, s.e., 2015.
- BACKOFF, Robert, Barton Wechsler, and Robert E. Crew Jr., “The Challenge of Strategic Management in Local Government”, *Public Administration Quarterly*, 2(1993), pp. 128-144.
- BECKER, Howard, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 1988.
- BLUME, Stuart and Elizabeth Chennels, “Professional Civil Servants: A Study in the Sociology of Public Administration”, *Public Administration*, 2(1975), pp. 111-131.
- BOURDIEU, Pierre, *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989.
- BOURDONCLE, Raymond, “Professionnalisation: formes et dispositifs”, *Recherche et Formation*, 1(2000), pp. 117-132.
- BURKE, Edmund, *Speech to the Electors at Bristol at the Conclusion of the Poll*, s.l., s.e, 1774.
- CABRERO, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- , *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- CABRERO, Enrique y David Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta Inegi 2009*, México, CIDE, 2011.
- CARR-SAUNDERS, Alexander Morris y P.A. Wilson, *The Professions*, Oxford, O. University, 1933.
- CHANDRATILAKE, Madama, “From the Professionalism of a Profession to the Professionalism of a Multiprofessional Team”, *Medical Education*, 4(2014), pp. 345-347.
- CLEVELAND, Harland, “The Get-It-All Together Profession”, *Public Administration Review*, 4(1979), pp. 306-309.
- CROZIER, Michel, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Pluriel, 1979.
- , “Pour une sociologie de l'administration publique”, *Revue Française de Science Politique*, 6(1956), 750-769.
- , *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, C. University, 1963.

- CROZIER, Michel et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- DEMAZIÈRE, Didier, Pascal Roquet et Richard Wittorski (dirs.), *La professionnalisation mise en objet*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- DEROCHE, Henri, *Les mythes administratifs*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- DREYFUS, François, *L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis: XVIIIe-Xxe siècle*, Paris, La Découverte, 2000.
- DUBAR, Claude, *La crisis de las identidades*, Barcelona, Bellaterra, 2002.
- , *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991.
- DUBAR, Claude et Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2003.
- DURKHEIM, Émile, *La división del trabajo social*, trad. David Maldavsky, Buenos Aires, Schapire, 1973.
- DVORAK, Robert, "A Profession of Municipal Management", *National Civic Review*, 3(1978), pp. 116-117.
- ESCALANTE, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.
- FELKER, Lon, "Latin American Municipal Government: The Rise of Metagovernment", *International Journal of Public Administration*, 2(1989), pp. 331-348.
- FORO MUNDIAL DE CIUDADES UNIDAS-ASOCIACIÓN MEXICANA DE MUNICIPIOS-ASOCIACIÓN DE ALCALDES LOCALES DE MÉXICO, *Cooperación franco-mexicana para la profesionalización de servidores públicos locales: experiencias y perspectivas*, s.l, s.e., 2001.
- FRIEDBERG, Erhard, "Comprendre des situations ou recueillir des informations: réflexions sur la place de l'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective" dans Sami Cohen (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
- FRIEDSON, Elliot, *Professional Powers: A Study of Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago, University of C., 1986.
- , *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy, and Policy*, Oxford, Polity, 1994.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales", en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE,

- 2006, pp. 135-188.
- GEERTZ, Clifford, "What is a State if not a Sovereign", *Current Anthropology*, 5(2004), pp. 577-593.
- GONZÁLEZ, Marta Gloria, *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000.
- GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés, 1998.
- , *Historia del servicio profesional de carrera en México*, México, Universidad Autónoma de Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011.
- GUILLÉN, Tonatiuh, "Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma" en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 289-309.
- , "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más "Servicio profesional de carrera y municipios en México: dilemas de empatía y exclusión", en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, pp. 275-298.
- HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2ème éd., 2011.
- HERNÁNDEZ, Rogelio, *Historia mínima del PRI*, México, El Colegio de México, 2015.
- , "Los altos mandos de la administración pública mexicana" en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas en administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 465-477.
- HUGHES, Everett Cherrington, *Men and their Work*, Glencoe, The Free Press, 1967.
- INSTITUTO de Administración Pública del Estado de México-Instituto Hacendario del Estado de México, *Manual básico para la administración pública municipal*, Toluca, s.e., 2003.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública, *La programación municipal*, México, INAP, 1986.
- INSTITUTO Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Los secretos del buen alcalde*, México, s.e, 2004.
- INSTITUTO Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Propuestas para la implementación del sistema de profesionalización en las administraciones*

- municipales del estado de Michoacán*, México, Secretaría de Gobernación, 2011.
- INSTITUTO Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-El Colegio de la Frontera Norte, *Avances del federalismo en México*, México, Secretaría de Gobernación (inédito).
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, *El ABC del gobierno municipal*, México, s.e., 2000.
- JOHNSON, Nevil, "The Profession of Government", *Public Administration*, 3(1959), 293-298.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2ème éd., 2012.
- KRISLOV, Samuel, *Representative Bureaucracy*, New Jersey, Prentice-Hall, 1974.
- LARSON, Magali Sarfati, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California, 1977.
- LAWLER, John, "Industrialization and Public Sector Leadership", *Public Administration*, 1(2008), p. 21-34.
- LINDBLOM, Charles, *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 1959.
- , "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 2(1959), pp. 79-88.
- LUGO, Bernabé e Israel Cruz, "El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalgenses: una relación ambigua", Pachuca, *Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social*, 4 y 5 de diciembre de 2008 (conferencia).
- MARCH, James and Herbert Alexander Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1959.
- MEDINA, Alejandro, "Experiencias relevantes sobre tipología municipal", México, CIDE, 1992 (cuaderno de trabajo).
- MÉNDEZ, José Luis, "Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico" in Jon Pierre and Patricia W. Ingraham, *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, New York, McGill-Queen's University Press, 2010.
- , "La gestión del personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada" en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 185-224.
- , "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 1(1993), pp. 111-144.

- MERINO, Mauricio, "El gobierno perdido: algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano", *Foro Internacional*, 3(1994), pp. 417-436.
- , "La profesionalización municipal en México", México, CIDE, 2006 (cuaderno de trabajo).
- (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006.
- MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, 2nd. ed. revisited and enlarged, 9th print., 1964.
- , *The Student Physician: Introductory Studies in the Sociology of Medical Education*, Cambridge (Mass.), Harvard University, 1957.
- MEYER, John y Brian Rowan, "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en W. Powell y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, trad. Roberto Ramón Reyez Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 79-104.
- MEYER, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 231-252.
- MIGDAL, Joel, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*, New York, Cambridge U., 2011.
- MORALES, Juan Manuel, "Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del estado de México", *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 16, pp. 220-238.
- MOSCHER, Frederick, "Professions in Public Service", *Public Administration Review*, 2(1978), pp. 144-150.
- MUZZIO, Daniel, David M. Brock, and Roy Suddaby, "Professions and Institutional Change: Towards and Institutional Sociology of the Professions", *Journal of Management Studies*, 5(2013), pp. 699-721.
- OLIVOS, José René, "El servicio civil de carrera municipal en México: condiciones, desafíos y perspectiva", México, Universidad Nacional Autónoma de México, s.a., (documento de trabajo), pp. 683-700.
- , "La profesionalización en los gobiernos municipales en México", Panamá, *VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, 28 al 31 de octubre de 2003 (conferencia).
- PADDOCK, Susan, "Training Municipal Elected Officials: Current Practice and

- Developmental Model”, *International Journal of Public Administration*, 5(1996), pp. 689-709.
- PARDO, María del Carmen, “El municipio, espacio de acción educativa complementaria” en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- , “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, 4(2005), pp. 599-634.
- , *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2ª ed. corr. y aum., 2009.
- PARSONS, Talcott, “The Professions and Social Structure”, en su libro *Essays in Sociological Theory*, Glencoe, The Free Press, 1958.
- PATAKOS, Alex, “The Search for Meaning in Government Service”, *Public Administration Review*, 1(2004).
- POWELL, Walter y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, trad. Roberto Ramón Reyez Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en W. Powell y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, trad. Roberto Ramón Reyez Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 104-125.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, trad. Eduardo L Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 274.
- ROJO, Pablo, “¿Hacia un modelo de profesionalización del servicio público municipal?”, en Merino, Mauricio (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, pp. 239-274.
- ROQUET, Pascal, “La diversité des processus de professionnalisation: une question de temporalités?”, *Carriéologie*, s.n., 2007, pp. 195-207.
- , “La mise en objet de la professionnalisation: une réflexion articulée autour de trois niveaux d’activités formatives et professionnelles” dans Didier Demazière, Pascal Roquet et Richard Wittorski (dirs.), *La professionnalisation mise en objet*, Paris, L’Harmattan, 2012, pp. 17-30.
- ROUBAN, Luc, *La technocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.
- RUIZ, Héctor, *La profesionalización de la burocracia local en México: una*

- asignatura pendiente*, Madrid, Fundación Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid, 2010.
- SARA, James, "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration", *Public Administration Review*, 2(2002).
- SCHOTT, Richard L., "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects"(1976), *Public Administration Review*, pp. 253-259.
- SCORR, Phillip, "Public Sector Service as a Calling: The Exploration of a Concept", *International Journal of Public Administration*, 5(1987), pp. 465-193.
- , "Public Sector Service as a Calling: The Exploration of a Concept", *International Journal of Public Administration*, 5(1990), pp. 649-688.
- SHARMA, Aradhana y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden, Blackwell, 2006.
- STRAUSS, A., *L'hôpital et son ordre négocié*, éd. I. Baszanger, Paris, L'Harmattan, 1992.
- TEODORO, Manuel, "When Professionals Lead: Executive Management, Normative Isomorphism, and Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2014), pp. 983-1004.
- THOMAS, William, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, New York, Knopf. 1928.
- TIEBOUT, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 5(1956), pp. 416-424.
- UVALLE, Ricardo, (coord.), *200 años de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de la Función Pública, 2010.
- , *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- VALLS, Sergio y Carlos Matute, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 5^a ed., 2011.
- VOLLMER, Howard and Donald Mills, *Professionalization*, New Jersey, Prentice-Hall, 1966.
- , "Some Comments on "The Professionalization of Everyone"", *American Journal of Sociology*, 4(1965), pp. 480-481.
- VON GIERKE, Otto, *Teorías políticas de la edad media*, ed. F.W. Maitland, trad. Piedad García-Escudero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- WEBER, Florence et Stéphane Beaud, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1998.

- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, rev. Francisco Gil Villegas Montiel, trad. José Medina Echavarría-Juan Roura Parella-Eugenio Ímaz-Eduardo García Máynez-José Ferrater Mora-F. Gil-Villegas, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ed. Francisco Gil Villegas Montiel, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2001.
- , “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, trad. José Luis Etchevy, Buenos Aires, Amorrortu, 2ª reimpr., 1982.
- WILENSKY, Harold, “The Professionalization of Everyone?”, *American Journal of Sociology*, 2(1964), pp. 137-158.
- WITORSKI, Richard, “La professionnalisation”, *Savoirs*, 2(2008), pp. 9-36.
- , “Les dynamiques de professionnalisation des individus, des activités et des organisations” dans R. Wittorski et Maryvonne Sorel, *La professionnalisation en actes et questions*, Paris, L’Harmattan, 2005, pp. 211-244.
- , *Professions et développement professionnel*, Paris, L’Harmattan, 2007.

NORMATIVIDAD

- Código municipal para el estado de Chihuahua
- Código municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza
- Código municipal para el estado de Tamaulipas
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Querétaro
- Decreto de creación de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal
- Decreto por el que se crea el órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, 3 de mayo de 1984.
- Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos, 2 de noviembre de 1989.
- Ley de gobierno y administración municipal
- Ley de municipios del estado de Quintana Roo
- Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Querétaro
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Querétaro

Ley del gobierno y la administración pública municipal del estado de Jalisco
Ley del gobierno municipal del estado de Nuevo León
Ley del municipio libre del estado de Colima
Ley del régimen municipal para el estado de Baja California
Ley municipal del estado de Tlaxcala
Ley municipal para el estado de Aguascalientes
Ley municipal para el estado de Nayarit
Ley municipal para el estado de Oaxaca
Ley orgánica de los municipios del estado de Campeche
Ley orgánica de los municipios del estado de Tabasco
Ley orgánica del gobierno municipal de Baja California Sur
Ley orgánica del municipio de Zacatecas
Ley orgánica del municipio del estado de Morelos
Ley orgánica del municipio libre
Ley orgánica del municipio libre del estado de Durango
Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero
Ley orgánica del municipio libre del estado de San Luis Potosí
Ley orgánica municipal del estado de Chiapas
Ley orgánica municipal del estado de Hidalgo
Ley orgánica municipal del estado de México
Ley orgánica municipal del estado de Morelos
Ley orgánica municipal del estado de Puebla
Ley orgánica municipal del estado de Querétaro
Ley orgánica municipal del estado de Sinaloa
Ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato
Ley orgánica municipal para el estado de Michoacán de Ocampo
Ley orgánica para la administración municipal del estado de Nayarit
Reglamento de comercio [de *El municipio*]
Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación
Reglamento interno de la contraloría municipal [de *El municipio*]