



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

**ILPES**

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

**SEMINARIO SOBRE:  
"GESTION Y CAPACITACION MUNICIPAL"**

**Doc.Trabajo N° 4**

Organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Santiago del Chile, 27 y 28 de Septiembre de 1993

**GESTION EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS Y  
NECESIDADES DE FORMACION Y CAPACITACION  
EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL**

**José MEJIA LIRA**

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE GESTION Y CAPACITACION  
MUNICIPAL ILPES/PNUD**

**"Gestión en los municipios mexicanos y necesidades de formación  
y capacitación en la administración municipal"**

**Ponencia presentada por:  
José MEJIA LIRA<sup>1</sup>**

**Santiago de Chile, 27 y 28 de Septiembre de 1993.**

---

<sup>1</sup> Jefe del Proyecto de Modernización Municipal del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.,  
MEXICO.

## INTRODUCCION

La problemática actual de los municipios no puede limitarse a principios abstractos, sino que debe tener una estrecha relación con las necesidades concretas de acción administrativa, como son las necesidades de organización y de restructuración de los distintos ámbitos de gobierno, la implementación de sistemas modernos de gestión, entre otros aspectos. Estas necesidades de acción están fundamentadas en la búsqueda por satisfacer en forma eficaz y eficiente las necesidades sociales, en un contexto donde la restricción de participación estatal, obligada por modelos de corte neo-liberal exigen mayor imaginación y respuestas ingeniosas, además de su eficiencia y eficacia inherentes.

En este contexto las administraciones municipales deberán tomar parte del proyecto de desarrollo nacional, considerando múltiples aspectos, tanto económicos, como legales, políticos y socio-culturales, siendo su papel el establecimiento de orientaciones, estrategias y acciones adecuadas a su desarrollo y respondientes a una dinámica nacional enmarcada en un proyecto nacional. Esto implica que, partiendo de un proyecto nacional común, será necesario un grado relativo de autonomía de las administraciones locales en lo económico, en lo político, en su vida socio-cultural y en el cuerpo administrativo público, que buscando efficientarse y dar una respuesta rápida y oportuna a los problemas y reclamos de la sociedad, deberá descentralizar sus acciones para facilitar la labor de los gobiernos locales.

En primer término, y concerniente al ámbito económico, las administraciones municipales habrán de establecer y ser co-responsables de la dinámica de desarrollo, entendiendo no solo el crecimiento del producto, sino la mejora material general de todos y cada uno de los administrados. Ello demanda el reconocimiento de las dinámicas propias de las actividades productivas y los diferenciales presentados en los sectores agrícola, industrial y de servicios, mismos que comparten las limitantes nacionales pero presentan una problemática propia y distintiva para cada región y localidad. Habrán de establecerse acciones acordes a las limitantes, pero también a la situación y demandas de los ciudadanos.

En lo político, las administraciones municipales habrán de buscar la adecuada participación política de sus gobernados y el desarrollo político de su entidad, fomentando y logrando procesos de participación ciudadana, que legitime y de sentido al actuar colectivo. Ello corresponde a una dimensión espacial de los procesos políticos donde existen luchas de poder, conflictos y necesidades de concertación, diálogo y convencimiento. Las pautas políticas a nivel local son muy diversas, asumen un carácter específico en cada localidad concreta de acuerdo con la influencia de las corrientes ideológicas, la estructura social, la tecnología de la sociedad, los problemas tratados y las relaciones de fuerza existentes en el momento de elaborar la política.

Por último en lo socio-cultural, las administraciones estatal y municipal deben reconocer que toda relación se vive en un espacio con una identidad propia y en la cual se vive, revive y afecta la identidad de los individuos que en él se desarrollan. Este espacio tiene el carácter de una representación de lo social, produce materialmente su representación y representa determinadas relaciones sociales con marcos de referencia y valores, ritos y mitos vividos y compartidos, y donde el manejo de símbolos remite a una representación social y a una representación del rol dentro del sistema de relaciones.

En el nivel regional y local se manifiestan configuraciones de relaciones sociales diversas, estas van desde el espacio urbano hasta el rural conservando rasgos de diversidad y localismo. En el ámbito social es necesario manejar ésta especificidad regional, los rasgos autóctonos como expresiones de cultura, historia, creencias, símbolos y tradiciones de las comunidades.

Por consiguiente, el ámbito de la actuación de las administraciones municipales es bastante amplio y complejo, representado todo un reto, mismo que ha de tomarse con los elementos idóneos y bajo una orientación social, implicando el uso de una tecnología administrativa flexible y capaz de manejar la complejidad, pero sobretodo eficaz y eficiente en la satisfacción de las necesidades y demandas de la ciudadanía, mismas que corresponde a la sustancia misma de su quehacer.

Podemos decir que los municipios presentan niveles de desarrollo diferenciados, manejos de recursos distintos, espacios materiales diversos, situaciones políticas de todo tipo y capacidades y limitaciones contrastantes. Esta situación permite a algunos mayores potencialidades de desarrollo, frente a quienes guardan muchas carencias. En este contexto es muy significativo encontrar experiencias ingeniosas y procesos exitosos gracias a las capacidades e ingenios de gobernantes, quienes lograron articular procesos mediante los cuales se superaran algunas de las carencias o bien se obtuvieran recursos extras para, en alguna medida, permitir un avance en las condiciones de vida de los ciudadanos. Incluso, desafortunadamente existen casos en contrario.

Por consiguiente el cuerpo administrativo público puede considerarse como el centro de ataque a los problemas y retos en los municipios pudiendo afirmar que para poder enfrentar el reto de la administración municipal es necesario un cuerpo de administradores con una serie de capacidades de diverso orden. Estas capacidades requieren una formación y experiencia importantes, y una continua búsqueda por modalidades creativas y adecuadas a los rasgos del espacio de gobierno. Así, los procesos de formación deben permitir el manejo de problemas complejos, la capacidad de administrar recursos escasos, establecer pautas de gestión eficientes y eficaces, y sobre todo la posibilidad de administrar un cuerpo social donde existen conflictos, necesidades de diálogo y concertación.

Este documento busca hacer una contribución respecto a las líneas bajo las cuales pueden establecerse procesos de capacitación en los espacios locales. Partiremos de algunas observaciones derivadas de la investigación que realiza la División de Administración Pública, cuyo objetivo es buscar el mejoramiento de la gestión municipal. De ahí señalamos algunas líneas de formación necesarias para los funcionarios públicos, esto en base a los perfiles y señalamientos de los mismos. Finalmente estableceremos algunas estrategias, en base a ciertas experiencias de capacitación para este espacio de gobierno.

## **1. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL**

México presentan una situación dispersa en cuanto recursos naturales y topografía. Puede caracterizarse al país como montañoso, con aislamientos económicos, concentración de lluvias del 75% en Otoño-Verano, 75% de las tierras del tipo árido y semiárido, con necesidades de agua en 80% de las tierras. Las dificultades topográficas reducen las tierras agrícolas y a pesar de la gran variedad de fauna, ésta se encuentra diezmada por la cacería caótica. No obstante, existen riquezas en minerales y pastizales, además de diversos climas y variedad de sitios turísticos y paisajes naturales. Actualmente el territorio se encuentra dividido en 2387 municipios más 16 delegaciones<sup>2</sup>, comprendiendo un territorio de 1'956,722 Km<sup>2</sup>. Existe una gran disparidad en la repartición del territorio, por ejemplo el estado de Tlaxcala cuenta con 44 municipios, con una superficie promedio de 91.27 Km<sup>2</sup>, mientras que Baja California Sur cuenta con cuatro municipios con un promedio de 18,868.75 Km<sup>2</sup> de extensión territorial. Otros casos extremos son Oaxaca que cuenta con 570 municipios y Puebla con 217.

---

<sup>2</sup> Hace 10 años existían 2378 municipios, actualmente el XI Censo de Población y Vivienda -1990- registra 2387 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal.

El municipio de Ensenada, Baja California, es el más grande de la República geográficamente, siguiéndole Ocampo, Coahuila. El primero tiene una extensión territorial que resulta mas grande que otras entidades federativas y que muchas naciones, como por ejemplo El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Suiza, entre otros. No solo encontramos una disparidad en la división y extensión territorial, sino aún más importante es la disparidad en la densidad. Por ejemplo el Distrito Federal cuenta con 5,494.97 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a 4.3 de Baja California Sur y 9.8 de Quintana Roo<sup>3</sup>. La distribución de la población presenta grandes desequilibrios, baste mencionar que la región Centro-Este, que comprende los estados de Queretaro, México, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla y el Distrito Federal, concentra un tercio de la población del país.

Respecto al desarrollo encontramos que siete entidades que comprenden el 17% del territorio y el 50% de la población aportan el 60% o más del PIB. Dichas entidades son: el Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. En contraste, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas, igualmente considerados conjuntamente, no llegan a representar el 5% del PIB.

Este proceso centralizador de las actividades económicas en el país ha causado problemas sociales serios en la actividad económica de los municipios, principalmente en el medio rural. El bajo nivel de vida de la población se hace presente con mayor fuerza en las áreas rurales. En cuanto a las entidades federativas, los estados como Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Guerrero presentan los niveles más bajos de calidad de vida; mientras que a nivel municipal, los municipios como Ocotepéc, Chip., Distrito Putla, Oax., Xoxocotla, Ver., Copalillo, Gro. y Xochiatipan, Hgo. son los que tienen una gran cantidad de carencias.

Aunado a lo anterior, las administraciones municipales enfrentan una diferenciada dinámica poblacional con efectos como:

- Necesidad de proveer mayores y mejores servicios públicos, tanto a nivel urbano, como rural. Acordes a los usuarios.
- El incremento del costo de los servicios públicos, dada la necesidad de emplear tecnologías avanzadas y costosas y fuentes de recursos cada vez mas lejanas y sofisticadas
- La necesidad de realizar inversiones masivas en obras de infraestructura.
- La necesidad de mayores y mejores mecanismos de coordinación.
- La implementación de mecanismos de participación popular en miras de movilizar constructivamente las aspiraciones de la población.
- Mayor deterioro del medio ambiente y la consecuente necesidad de atenderle
- La necesidad en mejor y mayor forma las colaboraciones con otros niveles de gobierno.

Dentro de este marco se suman otra serie de problemas como:

- Situación económica y financiera precaria, existiendo una falta de relación entre las necesidades del municipio y los recursos financieros, materiales y técnicos para atenderles
- Gran heterogeneidad entre e intra los municipios de una determinada entidad federativa
- Supeditación en lo económico y lo político a la federación y a los estados
- Falta de control del municipio de su propio desarrollo
- Debilidad administrativa para atender los servicios públicos
- Impacto de las inversiones federales o de otras instituciones a nivel local

---

<sup>3</sup> En cálculos realizados a finales de los ochenta, anteriores al XI Censo, se estimaba que la densidad del Distrito Federal era de 6,818 hab./Km<sup>2</sup> y la de Baja California Sur de 3.5 y de 4.5 la de Quintana Roo. Ciertamente el cambio en Quintana Roo es apreciable debido al desarrollo tenido, particularmente en el ramo turístico.

-Ausencia de economías sanas y por ende de autofinanciamiento económico.

Estos problemas demuestran la complejidad del quehacer gubernamental de los municipios. Resolver y atenderlos es todo un reto que demanda procesos y estrategias adecuadas, donde la dinámica social es una gran condicionante, pero puede ser una gran ayuda. Esto requiere, naturalmente, de ciertas capacidades y orientaciones.

## 2. EXPERIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

En las administraciones locales gubernamentales de México observamos una gran preocupación por el uso de sistemas administrativos clásicos, pero también un uso de modalidades que no se corresponden y que en ocasiones son contrarios a dichos sistemas clásicos. En realidad mucho se defiende el sistema clásico y en el papel se encuentran muchos formulismos que en la realidad son muy diferentes. Por ejemplo, se examinaron un conjunto de planes municipales. Los resultados muestran una práctica de la planeación muy lejana a las exigencias de la teoría administrativa. En varias ocasiones se pudo detectar la desconexión entre la práctica administrativa y el plan<sup>4</sup>.

En realidad el sistema funciona con cuerpos administrativos diferenciados, donde unos son los tomadores de decisión, otros los planeadores y otros más los operativos. Cada uno de ellos con su propia lógica y no necesariamente vinculados bajo la misma racionalidad. Esto hace que las administraciones municipales operen en sistemas administrativo con lógicas diferentes a las establecidas en los planes, además de que el control se convierte en una exigencia hacia afuera, y no en una herramienta de gestión propia<sup>5</sup>.

Por otro lado, la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por aquello que empieza a ser disfuncional a los procesos, o por aquellas exigencias del medio que son más del tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha conotación. De hecho en los municipios donde existe mucha intranquilidad política hubo menor tendencia a manejar sistemas de planeación.

En dos municipios analizados, encontramos prácticas administrativas diferenciadas entre sí, es decir, existía una administración "corriente" surgida a partir de un sistema organizativo con cambios marginales respecto a las pasadas administraciones, pero había otras más importantes y significativas reflejando el estilo de la administración en turno. Incluso se pudo observar el manejo de sistemas de información hacia afuera que no era aprovechado para la gestión municipal en cuestión<sup>6</sup>. Ciertamente, en todos los municipios existió un organigrama formal y una definición de funciones, mas o menos clara, aunque no siempre por escrito. Sin embargo, la más de las veces esa organización no tenía importancia frente a los procesos de actuación reales.

---

<sup>4</sup> Cfr. Misale HERNANDEZ TORRES y José MEJIA LIRA, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*, CIDE, México, 1992.

<sup>5</sup> Un caso extremo fue un municipio de Baja California Sur, donde se nos señaló el uso del plan más para informes que para decisiones. A la dirección de planeación le informaban las acciones emprendidas y ésta cotejaba con el plan, acomodando las tareas con los planes para realizar los informes de gobierno. Vid. HERNANDEZ y MEJIA, op. cit.

<sup>6</sup> Cfr. Alejandro MEDINA y José MEJIA, *Sistemas administrativos de control*, CIDE, México, 1992.

Hemos de señalar que los diseños organizativos en las administraciones municipales adoptan modalidades formales, de acuerdo a los cánones administrativos, pero en la práctica el funcionamiento real se deriva de formas de trabajo muy variadas, entre las cuales pueden resaltarse: los equipos de actuación, como grupos que atienden problemas y por gentes que crean problemas y soluciones, o bien los sistemas altamente jerarquizados y con directivos más autocratas que participativos.

Estas formas de actuación se combinan con las exigencias formales, algunas veces siendo altamente eficaz, pero otras veces exige la separación tajante de dichos formalismos. Para el manejo de las modalidades adoptadas, que en general se han revelado como adecuadas a las tareas que deben satisfacer los gobiernos municipales<sup>7</sup>, es importante considerar su principal característica o perfil de decisión existente. En nuestro estudio, fue posible encontrar varias formas de actuación, y para poder hacer una descripción de las principales las hemos bautizado de la siguiente forma: el "hombre-orquesta", grupo creativo-ejecución, equipos descentralizados, integración informal, formalismo-adaptativo y unión por consenso.

Cada una de ellas representa modalidades administrativas y refleja acomodos de la teoría administrativa a circunstancias diversas. En el primer caso, el "hombre orquesta", corresponde a una administración donde el presidente municipal se encarga de la mayor parte de los asuntos, incluso sin respetar la exigencia de una toma de decisiones colegiada a través del cabildo, siendo muy centralizada la administración. El grupo creativo-ejecución es un sistema administrativo donde el presidente municipal cuenta con un grupo muy allegadas, que le apoyan y le señalan problemas y soluciones, tomando la decisión el presidente.

Los equipos descentralizados operan bajo la creación de grupos que trabajan distinto tipo de problema, donde el presidente municipal les permite actuar en un ámbito específico. Aunque muchas veces se daba el caso de la consulta con el alcalde antes de actuar, se diferencias del anterior por contar con un poder decisorio aun sin la presencia o consulta del alcalde. La integración informal corresponde a un sistema donde los esfuerzos se ligan, pero sin existir una reglamentación o un señalamiento expreso. En este caso, existen relaciones entendidas como deseables, para lo cual una unidad toma contacto con otra para realizar actividades que requieren esfuerzos conjuntos. La cooperación se entiende como algo natural y el equipo administra-tivo la asume.

El formalismo-adaptativo corresponde a una de las formas más novedosas que se dan en los municipios. En este caso existe un sistema formalizado, mediante el cual se llevan a cabo la mayor parte de las actividades, sin embargo existen algunas no previstas o situaciones que exigen modalidades distintas a las comunmente empleadas realizadas por los mismos cuerpos administrativos, sin respetar los mecanismos formales.

La unión por consenso, se refiere a un sistema donde los esfuerzos no necesariamente están vinculados, pero se requiere integrar algunos de ellos. Aquí no existe una propensión a colaborar como en el caso de la integración informal, por lo cual se hace necesario establecer mecanismos de negociación entre las unidades, incluso se requiere en ocasiones la participación de terceros que puedan servir como catalizadores de las opciones que se postulan.

Podemos afirmar la no primacía de la eficiencia como criterio de actuación, pues si bien en preguntas directas sobre este criterio los funcionarios prefieren aceptarle como guía de sus opciones, pero al analizar sus actuaciones y formas de tomar decisiones, hubo funcionarios que tuvieron que

---

<sup>7</sup> Es conveniente reiterar que el juicio sobre la adecuación de las formas de trabajo se basa en los señalamientos mismos de los funcionarios del ayuntamiento.

reconocer la ausencia en muchos casos de este criterio para guiar sus decisiones. Otro elemento claro en nuestro estudio corresponde a la ausencia, en general, de la consideración a la dinámica grupal en los cuerpos administrativos establecidos a priori. Existe la pretensión de manejar con la idea clásica de una red de funciones interrelacionadas, cuyo funcionamiento se realiza gracias a la definición del rol y considerando al conflicto como no existente o ya "resuelto".

Muchas de las modalidades exitosas correspondieron al logro de una participación efectiva de la sociedad. De hecho el municipio donde se detectó el mejor funcionamiento, fue donde se logró crear un "espíritu de equipo", existiendo una dirección de desarrollo organizacional, que permitió valorar el cambio y definir claramente en cada grupo o unidad involucrada, el objetivo y metas a realizar y las pautas de comportamiento existente.

Además en este municipio, se emprendió un enorme esfuerzo por lograr la participación social, creando manuales de organización ciudadana, apoyando grupos y favoreciendo a quienes lograban la integración deseada. Incluso se buscó aplicar los procesos emanados del desarrollo organizacional en los grupos sociales<sup>8</sup>. Esta última experiencia se nutrió de un conjunto de especialistas, incluso varios de ellos sin una participación anterior en el sector público, pero con intenciones de hacer un ejercicio de gobierno con eficacia y éxito.

Naturalmente hubo cambios respecto a la administración anterior y se buscó siempre contar con los mejores hombres y dejar de lado a quienes no tenían aptitud o actitud adecuada respecto a una actuación empeñada en el logro. Igualmente se crearon mecanismos de formación y capacitación, dentro de los cuales destaca la escuela de policía y tránsito a la cual debían acudir obligadamente todo el personal a incorporarse a las labores en cuestión.

En última instancia, la capacidad principal corresponde a los recursos humanos. Un buen personal puede lograr "crear" más y mejores recursos, puede "inventar" nuevas formas de hacer y mejorar las tareas, en otras palabras con grupos capaces y creativos pueden mejorarse en mucho las administraciones municipales.

En el caso de nuestro estudio pudimos detectar una gran preocupación en este punto, tanto en los esfuerzos de los directivos municipales para lograr mejoras en sus administraciones, como en el reconocimiento de las carencias en este punto. Incluso se mencionó como algo muy importante para mejorar la gestión la capacitación del personal<sup>9</sup>. Si bien se reconocen limitantes en este punto, llama la atención la ausencia de programas de desarrollo de personal, incluso el reconocimiento de no haber en los últimos años asistencia a cursos o seminarios de la mayor parte del personal de los ayuntamientos.

### **3. NECESIDADES DE CAPACITACION**

En un estudio de reciente realización, en el cual el proyecto de modernización municipal del CIDE solicitó al INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática), el levantamiento de una encuesta dirigida a los funcionarios municipales y a la ciudadanía, se pudo detectar cuales son las carencias y los requerimientos de formación que los mismos funcionarios y la población resienten.

---

<sup>8</sup> Cfr. Rodolfo GARCIA DEL CASTILLO y José MEJIA LIRA, El desarrollo organizacional aplicado a la administración municipal, en: José MEJIA LIRA (Coordinador), La problemática municipal, CIDE, México, (en prensa).

<sup>9</sup> Puede consultarse un estudio al respecto en: José MEJIA LIRA, La modernización municipal. Necesidades y requerimientos de capacitación en la Administración Pública Municipal, CIDE, México, 1990.

En primer lugar cabe señalar que ante la pregunta de cual era el tipo de problemas más importantes de su gestión, el 83% señalaron problemas financieros, el segundo rango fue un 64% de problemas técnicos y el tercer lugar lo ocupó el problema administrativo con un 55% de señalamientos (ver el cuadro 1).

CUADRO 1

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

<u>TIPO DE PROBLEMA</u>	<u># RESPUESTA</u>	<u>%</u>
LEGALES	26	30
FINANCIEROS	71	83
TECNICOS	55	64
ADMINISTRATIVOS	47	55
POLITICOS	13	15
SOCIALES O CULTURALES	25	29
OTROS	2	2

FUENTE: Encuesta Nacional Municipal, Julio-Agosto 1993. INEGI-CIDE

Respecto a las características que debiera tener un funcionario municipal, el rasgo más fuertemente señalado en primer término fue el conocimiento del municipio, seguido de la experiencia administrativa.

CUADRO 2

CARACTERISTICAS DEL FUNCIONARIO PUBLICO

	<u>SEGUN FUNCIONARIOS</u>	<u>SEGUN LA POBLACION</u>
1° MAS SEÑALADA	Conocimiento del Municipio (75%)	Conocimiento del Municipio (63%)
2° MAS SEÑALADA	Experiencia Administrativa (34%)	Moralidad y Responsabilidad (31%)

FUENTE: Encuesta Nacional Municipal, Julio-Agosto 1993. INEGI-CIDE

Podemos ver como se considera importante el tener un conocimiento de la realidad administrada. Esto se refuerza con respecto a los estudios de los funcionarios y gerentes exitosos, donde una de las características es estar bien informados, elementos que les permite conocer en gran medida la realidad donde actúan. Además, los mismos funcionarios municipales reconocen como importante contar con experiencias administrativas para su buen desempeño.

<sup>10</sup> En la muestra aquí descrita no se consideraron los funcionarios encargados de las finanzas o del manejo de tesorería, donde estimamos un mayor señalamiento de esta necesidad.

El ejercicio pleno del municipio libre requiere aun de modificar algunos aspectos respecto de los gobiernos municipales. Si bien se avanzó en alguna forma a través de las reformas al artículo 115 constitucional en 1983, otorgándole al municipio potestades claras e ingresos específicos, todavía es necesario brindarle un mayor apoyo. Uno de los "justificantes" para no llevar hasta sus últimas consecuencias las reformas, ha sido la falta de capacidad de muchos municipios para asumir plenamente sus atribuciones. Así se entra en un círculo vicioso donde se le exige contar con ciertos recursos y capacidades al gobierno municipal para otorgarle mayores recursos y entregarle mayores actividades que le permitan su pleno desarrollo. Pero contar con dichas capacidades requiere recursos y apoyos para mejorar sus recursos humanos. Por consiguiente entendemos como elemento fundamental el desarrollo del personal público municipal.

De esta manera, tanto los mismos funcionarios como la población en general demandaría un programa de capacitación y formación de funcionarios públicos municipales, cuya realización demandaría el concurso de diversos agentes, pues queda clara la gran limitación para los gobiernos locales de emprender esta labor, aun a pesar de reconocer esta necesidad.

A la población se le preguntó si consideraba capacitados a los funcionarios municipales y solo un 12% de las respuestas los consideraron totalmente. La mayor parte de las respuestas señalaron que solo en algunos casos tendrían dicha cualidad, con un 32% de las respuestas y en segundo lugar hubo un 23% que los visualizaba como no capacitados.

Además quedó clara la importancia reconocida por los funcionarios a la capacitación, pues al cuestionárseles sobre si era necesario o importante capacitar a los funcionarios municipales el 97 de ellos dio una respuesta afirmativa. Sin embargo esto contrasta con la casi nula actividad de capacitación por parte de los gobiernos municipales, ello en parte por la carencia de recursos.

FUENTE: Encuesta Nacional Municipal, Julio-Agosto 1993. INEGI-CIDE

ÁREAS DE CAPACITACION DEMANDADAS POR LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES	1º	2º
	PRIORIDADES	
	%	
Legal	12	-
Organizativas-Admin.	37	-
Financiera-Contable	14	11
Técnica	21	13
Negociación y Política	1	7
Planeación Programación	9	36
Control y Evaluación	11	1

CUADRO 3

Se les preguntó a los funcionarios donde creían necesarios cursos de capacitación, señalándose como área principal la organizativa-administrativa, en segundo lugar aspectos técnicos y los sistemas de planeación programación y en tercero los aspectos financieros y contables<sup>10</sup>, según se muestra en el cuadro 3.

Todo esfuerzo humano social de significación se realiza en el espacio organizativo. Los procesos de hoy en día nos llevan a manejos de contextos complejos y a la exigencia de un manejo de colectivos, donde la interrelación es el rasgo y la concertación la exigencia. En el espacio de los gobiernos locales, la relación sociedad gobierno, más nítida y exigida, demuestra lo estratégico de la gestión. Se trata como un autor señalaba de "gerenciar en un mundo de entrometidos".

La nueva agenda de formación debe reconocer los procesos democratizadores de la sociedad, donde se gobierna para el pueblo y con el pueblo. En el estudio al cual hemos hecho mención la ciudadanía señaló que las autoridades solo en cierta medida reconocían sus demandas, incluso una tercera parte de los encuestados consideró que de ninguna manera habrían tomado en cuenta sus demandas. Esto llama la atención cuando se postula la necesaria vinculación entre sociedad y gobierno. Difícilmente se obtendrán procesos de participación ciudadana bajo esta perspectiva<sup>11</sup>.

#### 4. PROPUESTAS PARA UN PROCESO DE FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Existen experiencias de formación cuya orientación pareciera basarse en la búsqueda de problemas a los cuales ya se tiene solución. Es decir, se diseñan cursos curriculares en base a conocimientos y experiencias desligadas de la realidad que enfrentan los funcionarios públicos, incluso a veces se presumen los diagnósticos y a los largo de los cursos queda claro el error en la concepción inicial.

Afortunadamente no todas las experiencias son de este tipo, pero ello nos demuestra la necesidad de concebir curriculas acordes a las necesidades reales del personal público, y en ello cabe también postular sistemas modernos de enseñanza, donde el capacitador y participantes se funden en un proceso de enseñanza-aprendizaje altamente participativo. Consideramos que el proceso participativo debe iniciar en el diseño mismo del plan de capacitación. En concreto sugerimos el diseño de planes flexibles, abiertos y estimulantes, de manera que quienes participen en un curso puedan participar activamente, asumiendo los docentes un papel de orientadores en este proceso.

Un sistema participativo, capaz de permitir adaptaciones permitirá incrementar el nivel de compromiso de los estudiantes. Así, deberá fomentarse el clima de libertad y el planteamiento de formas novedosas de pensamiento y acción, identificando enfoques creativos en los procesos de enseñar y aprender. En este sentido debe fortalecerse la base conceptual y metodológica de los docentes.

Será importante el fomentar la investigación-acción centrado en la problemática de la vida real, y por ende la actualización permanente de los docentes. Elemento fundamental para una estrategia de formación son los apoyos didácticos, dentro de los cuales debe reconocerse la carencia de materiales adecuados para cursos de formación en la gestión municipal. La metodología de casos, por ejemplo, encuentra límites importantes al no disponerse de un número y tipo adecuados. Además debe fomentarse el uso de sistemas computarizados para el proceso de enseñanza y como mecanismo de apoyo en la gestión municipal.

Respecto a la agenda a cubrir, es evidente que debe vincularse a las prioridades reales. En nuestro caso es evidente la necesidad de mejorar los procesos organizativo-administrativo, y primordialmente el manejo de los aspectos financieros. Añadiríamos la orientación hacia procesos de

---

<sup>11</sup> Vid. José MEJIA LIRA, *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad*, CIDE, mimeo, 1993.

trabajo con participación ciudadana. Esta puede ser una solución a varios de los problemas, pero se requiere contar con instituciones y mecanismos que la favorezcan. Se requieren diseños que no sólo posibiliten la participación, sino más allá aún, propuestas para favorecer la organización de la sociedad civil. Además, vincularse a las demandas ciudadanas en la actuación exige diseños técnicos en cuanto a procesamiento y manejo de reclamos, inquietudes y demandas de la ciudadanía.

Además debe manejarse una orientación de gobierno abierto a la ciudadanía, lo cual exige buena atención, formas sencillas de tramitación de asuntos, procedimientos simples, accesibilidad de oficinas, agilidad en la atención, entre otros aspectos. Ello demanda un entendimiento claro de las formas y sistemas organizacionales capaces de brindar un adecuado servicio sin afectar significativamente los costos para ello.

Según hemos visto las administraciones municipales se enfrentan a situaciones diversas, lo cual exige una preparación capaz de manejarse en la diversidad. "Una democracia anticipatoria que se adelante a los ciudadanos a través de mecanismos permanentes de reajuste de sus actividades", como diría A. Toffler, o como señala B. Kliksberg, el trabajo administrativo mediante "Tecnologías abiertas y de final discipatorio". Esto implica una preparación para manejar organizaciones flexibles y el tratamiento de problemas diversos bajo modalidades distintas, incluso requiriendo imaginación y gran creatividad.

De acuerdo a nuestro análisis de modalidades administrativas existentes en el municipio mexicano, hemos de señalar que la formación en este punto tiene que fundarse más en la comprensión de problemas y el manejo de vertientes creativas de atención a los mismos. Esto requiere un enfoque de gerencia no tradicional. Por ejemplo la conducción de programas sociales ha revelado un tipo de administración con acentuadas particularidades. Mínimamente debe existir un estrecho contacto con los beneficiarios, exigiendo participación, manejo de grupos e incluso capacidades para la concertación.

Si realmente se desea que las instituciones locales cooperen con el desarrollo nacional se necesitan mejorar muchos aspectos, pero primordialmente sus métodos de gestión, su capacidad económica y financiera y sus sistemas de vinculación con la sociedad. En el centro de estos tres puntos se coloca la capacitación como el eje mediante el cual se puede ir mejorando estos aspectos.

## **COMENTARIOS FINALES**

Los municipios de México han venido desarrollándose en un contexto donde los mayores recursos y prerrogativas se encuentran en el gobierno federal. A pesar de ello, los gobiernos municipales han venido trabajando tratando de romper los sistemas centralizados, los sistemas administrativos descritos demuestran adaptaciones para la gestión, donde pesan evidentemente la personalidad y evolución del espacio municipal, pero donde es necesario reponder, aunque sea estrechamente, a demandas de la ciudadanía.

No obstante, la buena voluntad y los esfuerzos de muchos gobiernos municipales se ven truncados por carencias de formación y capacidad de varios funcionarios. Si bien cada uno de ellos puede poner su mejor esfuerzo, este puede ser mejorado por una mayor aptitud y actitud respecto de sus actividades y la comprensión del papel del gobierno. Muchos de los problemas no son del todo resueltos por ausencia de una orientación adecuada o el desarrollo de un sistema creativo y adecuado al contexto donde se realiza la actividad municipal.

Consideramos como un eje de apoyo fundamental el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos municipales. Creemos importante una orientación participativa, dinámica y creativa en los procesos de formación, y señalamos como importante lograr un binomio de conocimiento de realidad y trabajo innovador. En esto los estudios de investigación y trabajos de diagnóstico pueden ser una piedra en la construcción de sistemas de formación. Además se requiere el diseño y realización de materiales de apoyo, entre los cuales subrayamos los casos y trabajos sobre experiencias, tanto exitosas, como de fracasos que permitan evitar ciertos procesos o premisas no adecuadas, o en su defecto entender la razón por la cual ciertas orientaciones o modalidades administrativas no son o fueron funcionales en determinado momento.

Estamos convencidos de las virtudes del desarrollo de las administraciones municipales centradas en el factor humano. Si bien no bastará contar con mejores hombres, si será la base y el requisito mayormente exigido para permitir a los municipios asumir las diferentes atribuciones otorgadas y tomar en sus manos los procesos de su desarrollo, para de esta forma permitir un mejoramiento integral de todo el país. De esta forma se podría hablar más claramente de gobiernos para el pueblo, pero sobre todo con el pueblo.

1111

1111