

El coeficiente de profesionalización. Nuevos desafíos de la Gestión Municipal

The coefficient of professionalization. New challenges for municipal management

María del Carmen Francisca Sánchez Flores

ISCEEM, México

mcfsf50@hotmail.com

Edgar Tinoco González (2020), *El coeficiente de profesionalización. Nuevos desafíos de la gestión municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, 400pp., ISBN: 978-607-8087-55-6

Un libro es el puente entre la experiencia, el pensamiento del autor y la interpretación o aprehensión del contenido por parte del lector. Entre ellos se entretajan sentidos, posibilidades y expectativas. Se tiene, además, la oportunidad de conocer el contenido de un libro y apreciar el esfuerzo de indagación, interpretación y autoría; asimismo, reconocer los esfuerzos editoriales, de promoción y difusión de obras que dan cuenta del necesario enlace entre academia y gobierno; de gestión y administración; de profesionalización versus improvisación donde se observa gran lealtad y pobre capacidad respectivamente. Estos procesos y/o acciones favorecen o limitan la atención al respecto de las necesidades sociales hacia el desarrollo municipal en el contexto de la modernidad y la globalización.

Aludir al tema de *profesionalización* es traer a la mesa de reflexión el papel de la educación en la formación; para lo cual se ha de tener en cuenta la posesión de un acervo cultural; la certificación de capacidades y conocimientos; el dominio de estrategias; la habilidad creativa para implementar acciones; pero, sobre todo, la posesión de marcos y principios éticos no solo para el hacer, **sino para el hacer bien**.

Ser profesional en cualquier nivel, condición, institución y orden de gobierno implica mirar, escuchar, proyectar, atender, resolver, prever, gestionar, proveer, responder, optimizar, y lograr incidir en el mejoramiento de la calidad de vida. Ser profesional, en el marco de la gestión municipal representa **tener la capacidad de responder a necesidades humanas con acciones humanas, alejadas del servilismo, la corrupción y el oportunismo**. Ser profesional, en el ejercicio de la nueva gerencia pública, no es sólo **prometer la atención** a derechos humanos fundamentales.

Es pertinente la pregunta inicial ¿Dónde radica la importancia y trascendencia de la reseña de este libro para el público de una institución dedicada a la investigación educativa, comprometida con procesos de formación continua y permanente del magisterio y con la firme convicción de incidir en la mejora de la educación bajo la expectativa, tal vez, un tanto utópica de construir una mejor sociedad y proveernos un poco de lo mucho que hoy nos hace falta, en términos de seguridad sanitaria, social y vital?.

La riqueza de este libro estriba en el interés por hacer investigación en el campo de las ciencias sociales y humanas. Quienes poseen el oficio pueden realizar lecturas metodológicas que les permitan advertir la riqueza, relevancia y trascendencia de una obra. Navarro advierte que el camino de la investigación es un proceso fascinante, difícil, interesante, desafiante y de

gran aprendizaje (Navarro, 2021:65). En efecto, el libro del Dr. Tinoco González, da cuenta de eso. Narra un sistemático ejercicio de indagación, al abordar una realidad compleja en sí misma, la cual entreteje percepciones, tendencias, tradiciones, prácticas y procesos de gobierno que exigen fundamento teórico conceptual desde la Ciencia política, la administración pública, la burocracia, la nueva gerencia; así como, el liderazgo y la autoridad; todas ellas trabajadas con rigor epistémico, desde autores como Mauricio Merino; Enrique, Cabrero; David, Osborne y Ted Gaebler; Ricardo, Uvalle; Luis, Aguilar; Harold, Lasswell, entre otros clásicos como Max, Weber. Recupera planteamientos de organismos internacionales como la CEPAL para situar el contexto en el cual se ubica su objeto de estudio.

El marco normativo del *hacer* municipal es identificado y considerado en función de los planteamientos y lectura de la realidad; éste nos advierte que existen brechas importantes entre la norma y la práctica cotidiana del ejercicio de gobierno. En este sentido, el autor recupera las disposiciones del Artículo 115 Constitucional, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal para problematizar la realidad seleccionada. El problema de investigación que atiende el autor es producto de su experiencia laboral, conocimiento y desempeño profesional como servidor público, características que entreteje con la formación en Ciencia política con la que advierte la posibilidad del encuentro de una nueva gestión municipal, si y sólo si se redujeran los vicios, las prácticas de corrupción, impunidad, compadrazgos, pago de favores políticos, crecimiento de nóminas, salarios inadecuados frente a perfiles y funciones discordantes.

A través de un diseño metodológico por demás coherente decide complementar los datos cuantitativos con percepciones, ideas y sentidos que emanan de la entrevista a profundidad realizada a los titulares de los tres municipios de estudio pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: San Mateo Atenco, Toluca y Almoloya de Juárez. Municipios; bajo la consideración de que es la quinta región más poblada del país; con alta movilidad laboral; y que concentra los poderes legislativo, judicial y ejecutivo; además de caracterizarse por alta movilidad e intercambio de capital humano.

Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco, por ser municipios con un tamaño poblacional representativo, al contar con características diversas en su conformación sociodemográfica; ser municipios clasificados como urbano grande, semiurbano y urbano medio; ser municipios con una vida política muy diversa que los ha llevado a tener alternancia en distintos momentos; ser municipios con dependencia económica diferenciada; e integrarse como municipios con particularidades sociales y profesionales dignas de análisis (Tinoco, 2020:20-21)

Son tres los objetivos que subyacen a la investigación realizada:

1. La falta de profesionalización de los servidores públicos desde el momento de ingresar al ayuntamiento;
2. La alta politización de las estructuras administrativas;
3. La ausencia de sistemas de capacitación que coadyuven en el proceso de formación de los funcionarios dentro de los ayuntamientos (Tinoco, 2020: 15-16).

En el libro subyace la recuperación de un recorrido histórico realizado por Bonifacio (2001) que resalta diversas etapas de gestión político-administrativa, considerando el largo alcance, al destacar aspectos de las décadas de los sesenta, setenta, ochenta y noventa en América Latina. Tal estudio otorga sentido al momento actual, en el cual predomina la nueva gerencia pública caracterizada por una "(...) institucionalización efectiva, desarrollo de políticas públicas integrales; necesidad de procesos de profesionalización, y la apertura de una administración gerencial eficiente que lograra *satisfacer las demandas ciudadanas*" (Bonifacio, 2001, citado en Tinoco, 2020). Esta frase, con la que finaliza el apartado anterior, es el eje fundamental de todo modelo de gestión, administración y gerencia pública. Enfatizo que la finalidad es satisfacer las demandas ciudadanas, atender sus necesidades y dar cumplimiento a los derechos fundamentales de los ciudadanos para lograr construir, colectivamente, un mundo mejor, realizando un ejercicio de contención de todo aquello que ha construido a una sociedad hastiada. Bonifacio refiere "oportunismo, salarios impúdicos, designaciones de favor, ineficiencias, derroches, maltrato, desconsideración, falta de transparencia, corrupción" (Bonifacio, 2001, citado por Tinoco, 2020: 116). Tales prácticas, sin pretender generalizar, lamentablemente son recurrentes en los municipios de nuestro Estado y tal vez de nuestro país. Al respecto, Tinoco propone cuatro elementos fundamentales, los cuales podrían ser llamados características o cualidades vitales

de quien pretende ingresar al servicio público, y, sobre todo, de quien pretende gobernar en el ámbito de lo local. Estas cualidades son:

- Vocación,
- Convicción,
- Voluntad (política),
- Concientización...” y
- Podría agregarse **compromiso social** y **experiencia ética**.

Estos elementos, aunque son parte de la subjetividad inherente a todo sujeto, no son fácilmente apreciables y mucho menos medibles; por ello, surge el planteamiento del establecimiento de un sistema civil de carrera para seleccionar al personal.

El establecimiento de hipótesis permitieron al autor determinar un apropiado diseño metodológico que entreteje, en un primer momento, datos cuantitativos que emanan de tratamientos estadísticos, aplicando “(...) un modelo de regresión lineal múltiple estimado por mínimos cuadrados ordinarios (MICO)” (Tinoco, 2020: 21), desde donde identifica los coeficientes alcanzados por cada municipio seleccionado en cada uno de los rubros analizados, identificando el grado de eficiencia y eficacia resultante de una serie de indicadores puestos en marcha, de manera rigurosa y con el apoyo de sistemas electrónicos novedosos y apropiados.

En el diseño metodológico emana la escucha y recuperación de voces a través de entrevistas a profundidad a presidentes municipales y tesoreros. En el ISCEEM se tiene claro, que no hay nada más valioso que enfrentarnos a mundos de sentidos y significados particulares al reconocer a los sujetos como entes completos con convicción en sus acciones y decisiones. Entonces ¿qué podría haber más valioso que escuchar la voz de los presidentes municipales y encontrar en sus dichos, los sentidos de sus acciones y decisiones, con fundamento en el hecho de que “(...) la política es una ciencia y un ejercicio activo dependiente de la personalidad y liderazgo de quienes toman las decisiones, en un momento determinado y bajo circunstancias muy particulares” (Tinoco, 2020: 21).

Así, en la entrevista a profundidad, “el supuesto ontológico, en concordancia con el paradigma cualitativo, es el de un actor involucrado y activo, y creador de relatos vivos” (Navarro, 2021:67); producto de un tiempo, un espacio y un contexto particular. La Entrevista, entonces, es un encuentro intersubjetivo en el cual dos o más personas (un investigador y uno o varios informantes) se disponen a propiciar una interacción a partir de un diálogo interrogativo narrativo sobre sus percepciones, experiencias, acciones y convicciones ante una situación dada, la cual les determina un actuar ejecutivo y ejecutante ante las expectativas y necesidades de otros. El autor muestra que lo que resulta de las entrevistas realizadas es mucho más que simples respuestas a preguntas realizadas. Los textos narrativo-interpretativos que encontramos en este libro son “[...] parte de un conjunto de ideas y símbolos construidos colectivamente y compartidos en un contexto socio histórico” (Navarro, 2021:68), rigurosamente documentado.

El libro toma como punto focal el coeficiente de profesionalización y los nuevos desafíos de la gestión municipal, y muestra una serie de situaciones documentadas que el lector podrá disfrutar ya que aluden parcialmente a la vida cotidiana de una institución política y de gobierno, como es el municipio. La riqueza de los aportes de esta investigación trasciende hasta encontrar la referencia a ejemplos de casos de gobiernos singulares, de países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Bélgica, Francia, Chile, entre otros.

Un hallazgo importante es la presencia de una mujer en el gobierno municipal de uno de los casos analizados. Resulta interesante seguir su relato, ya que se advierten algunos de los dilemas que enfrentó en la integración de su equipo de trabajo. Ella trata de deslindar los perfiles profesionales de los compromisos políticos, así como el pago de favores asumidos desde la campaña; finalmente, decide priorizar el mérito profesional y la lealtad. Así lo expresa en el libro:

Recuerdo a una persona que aprecio mucho que me decía:

— presidenta, dámela de tesorero. Yo me dije: — Pero si nada más terminó la secundaria; y él insistía: —dámela de tesorero y mira me meto a estudiar un curso de computación.

El tema es que no hay sensibilidad de la gente para alcanzar a entender la magnitud del compromiso por la entrega de resultados (Tinoco, 2020: 303).

La presidenta refería que:

(...) quienes están al frente de cargos como la presidencia municipal les toca buscar equilibrios entre compromisos políticos y la eficiencia y eficacia administrativa (Tinoco, 2020: 303).

Tomar decisiones en la administración municipal requiere de una gran responsabilidad. Las decisiones correctas conllevan muchos costos (políticos), pero son beneficios a mediano y largo plazo. Y debe haber autoridades que se atrevan a cambiar el flujo de la toma de decisiones, **que se atrevan a cambiar paradigmas** (Tinoco, 2020:306-307).

En voz de la presidenta municipal ser profesional implica poseer una formación para desempeñar una función de manera eficaz y eficiente, mediante estrategias que den respuesta a las necesidades de vida y desarrollo, optimizando los recursos.

Otro aspecto que aporta el libro es la emergencia de algunas líneas temáticas de investigación que se podrían gestionar desde los hallazgos, aportes y tal vez ausencias implícitas considerando el caso de la educación. Por ejemplo:

- El papel del municipio en las leyes generales de educación. Situación por demás interesante, ya que la nueva Ley General de Educación decretada en el marco de la Nueva Escuela Mexicana, cancela las posibilidades que otorgaba la anterior.
- El vínculo escuela municipio permitiría identificar la incidencia y presencia de autoridades locales y proyectos cercanos a la escuela.
- El papel del municipio en la preservación de la cultura indígena.
- Usos y costumbres en el orden de gobierno municipal.
- La instauración de políticas públicas en el gobierno municipal.
- La incidencia del gobierno municipal en la educación y el magisterio.
- La participación del magisterio en la estructuración de gobiernos municipales.
- El impulso político sindical a candidatos a puestos de elección popular.
- La producción de material educativo y cultural con contenidos locales.
- El conocimiento del contexto educativo municipal.
- Diagnóstico educativo municipal: problemáticas, retos y oportunidades.
- Perfiles y desempeños de los directores de educación y cultura municipal.
- Experiencias municipales repetibles (Olmedo, 1999).

A MANERA DE CIERRE

Algunos cuestionamientos generales dan cuenta de la complejidad del objeto de estudio, relacionado con el coeficiente de profesionalización, nuevos desafíos de la gestión municipal. Encuentro incidencia en la falta del establecimiento de un sistema civil de carrera, y de la presencia/ausencia de un coeficiente de profesionalización. Al respecto, realizo los siguientes cuestionamientos:

- ¿Bajo qué lógica se podría establecer una gestión municipal innovadora ante problemáticas graves como la contaminación del Río Lerma y las actuales inundaciones y problemas sanitarios que ello representa para el caso de San Mateo Atenco?
- ¿Cómo justificar grave disminución o pérdida del agua que hace algunos años existía del Ojo de Agua de Almoloya de Juárez?

- ¿De qué forma ordenar el inminente y exorbitante crecimiento poblacional de Toluca, que lo ubica como lugar apropiado para pernoctar por quienes se desempeñan laboralmente en la CDMEX desde el suceso del sismo y de otras inseguridades que se vivencian cotidianamente en la misma?
- ¿Cómo lograr ejercicios democráticos y conformación de cuadros profesionales que redunden en acciones pertinentes en favor y beneficio social, cultural, político y sobre todo, de incidencia en el rubro que nos interesa, la educación?
- Sin duda, la obra pública es relevante, pero ¿la obra intelectual, la creación de cultura y nuevas cosmovisiones a través de la educación podrían ayudar a resolver o cuando menos controlar un poco, los multicitados problemas que atañen actualmente, producto de la globalización, la contaminación, el calentamiento global, la creación y circulación mundial de enfermedades y virus, poniendo en riesgo la supervivencia humana como ya lo advierte Frenk?
- ¿Cómo resolver el endeudamiento público que obliga a la paralización o congelamiento de cuentas bancarias que coartan el desarrollo institucional, como recientemente se documentó por los medios de comunicación, sobre algún municipio del valle de México?
- ¿Cómo evitar las manifestaciones, más que justificadas, de trabajadores municipales que no reciben su salario porque el presupuesto se gastó en la campaña de alguien que pretendió reelegirse?

En estos cuestionamientos emerge la necesidad de una profesionalización de los servidores públicos municipales. Y en un ejercicio autocrítico, en función del ISCEEM, como caso particular, le ha faltado un mayor acercamiento que le permita incidir en la profesionalización de funcionarios públicos, sobre todo de aquellos cuyo desempeño se relaciona con la educación y el desarrollo social y cultural.

La investigación que subyace a este libro es ejemplo de calidad, rigurosidad y seriedad; ya que se advierte que la capacidad analítico-reflexiva y pensamiento crítico del autor, quien con responsabilidad y compromiso social integra diversas propuestas pertinentes, viables y urgentes. Deja como planteamiento, la posibilidad de que desde nuestro ejercicio político como ciudadanos éticos se propongan y demanden buenos gobiernos, así como grupos de funcionarios que en su ejercicio muestren **lealtad hacia las instituciones y las sociedades**, y no hacia las personas o funcionarios eventuales, según lo propone Mauricio Merino (1999). A decir de Almond y Verba resulta importante poseer una cultura política que considere urgente la promoción de la profesionalización versus la improvisación de funcionarios oportunistas y sin capacitación. Un logro importante sería concretar e instituir el Servicio Profesional de Carrera, en todos los órdenes de gobierno para incidir en la generación de desplazamientos que rompan paradigmas como lo refirió la presidenta municipal entrevistada.

FUENTES CONSULTADAS

- Chavarría, Rafael; Mariscal, José Luis; Rucker, Úrsula y Yañez, Carlos (edits. y comps.) (2021), *Acercamientos metodológicos en Gestión Cultural. Aportes desde Latinoamérica*, Santiago de Chile, Ariadna Ediciones.
- Merino, Mauricio (coord.) (1999), *La Ciencia Política en México*, Ciudad de México, FCE/ Biblioteca Mexicana.
- Navarro, Alejandra (2021), “La reflexividad posicional”, en Chavarría, Rafael, Mariscal, José Luis; Úrsula Rucker; Yañez, Carlos (edits. y comps.) (2021) *Acercamientos metodológicos en Gestión Cultural*. Aportes desde Latinoamérica. Ariadna Ediciones. Santiago de Chile. 65-82.
- Olmedo, Raúl (coord.) (1999), *Experiencias municipales repetibles*, Ciudad de México, Instituto de Administración Municipal (IAM).
- Tinoco González, Edgar (2020), *Coeficiente de Profesionalización. Nuevos desafíos para la gestión municipal*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

MARÍA DEL CARMEN FRANCISCA SÁNCHEZ FLORES

Investigadora Educativa del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). Sede Toluca. Fue encargada del despacho de la Dirección General del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). Coordinadora Académica; así como docente investigadora de este organismo. Es coautora del artículo “Cierres y aperturas en las interacciones de estudiantes de posgrado a través de plataformas digitales”, *Revista de Investigación Educativa RedCA*, 6 (17), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 82-92 (2023).