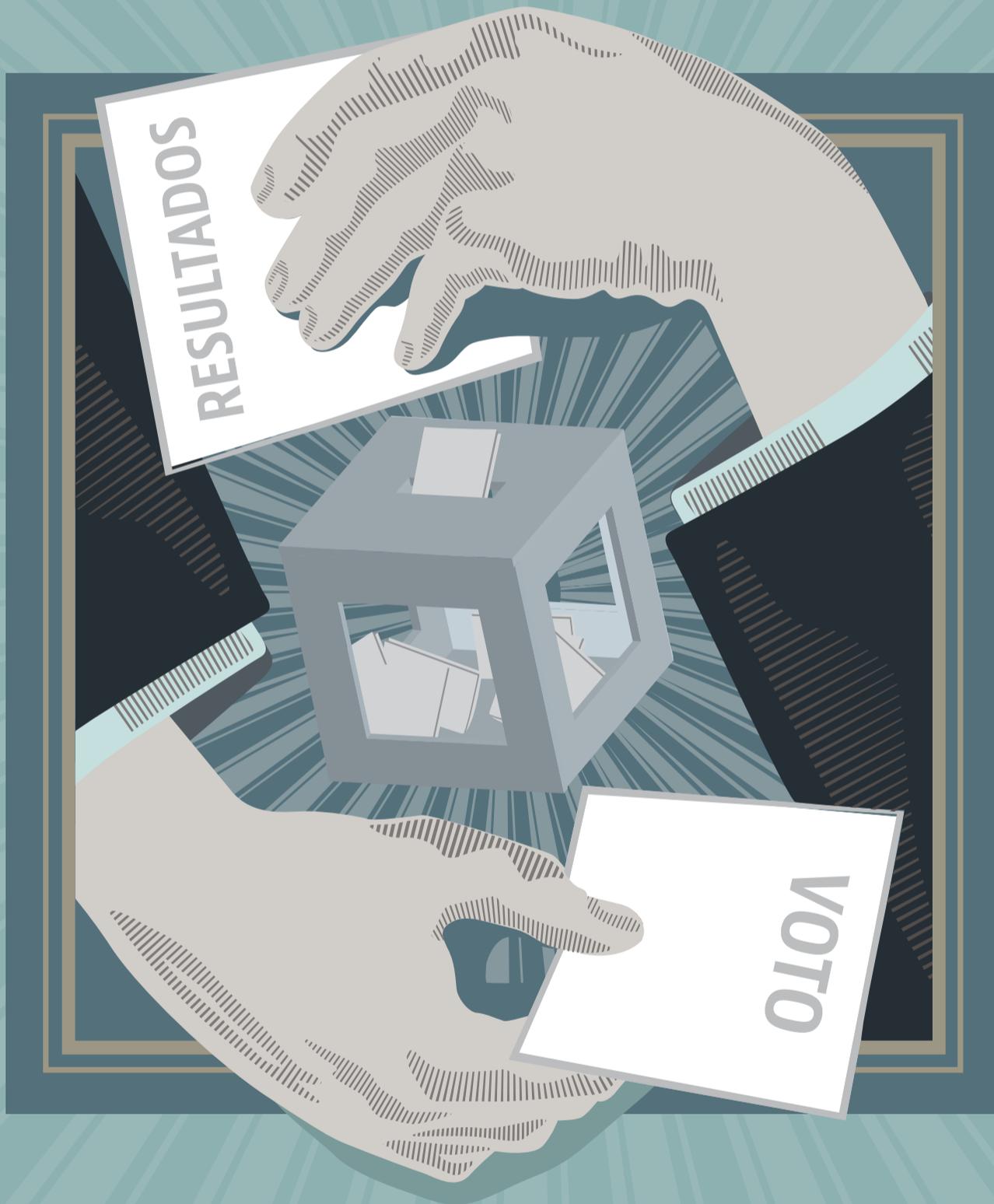


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



DEL COMPADRAZGO A LA MERITOCRACIA: EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN GOBIERNOS LOCALES

CR

CÉSAR RESENDIZ | @ResendizCsar

Investigador, IMCO

El servicio profesional de carrera (SPC) ayuda a mejorar el desempeño de las administraciones municipales al controlar el acceso y la permanencia en los cargos públicos con base en criterios meritocráticos. Sin embargo, ningún municipio en el país ha adoptado un verdadero SPC ya que, hasta ahora, no habían tenido incentivos para hacerlo. Con la reelección, la calidad de la administración se volverá una variable central para que el alcalde (o partido político) se mantenga en el cargo. Sin embargo, esto chocará con la cultura de la designación de los compadres y aliados políticos como el principal criterio para ocupar un puesto. Además, transitar hacia un SPC será costoso y llevará tiempo observar resultados concretos. El éxito de un SPC dependerá de seleccionar una estrategia que maximice sus beneficios sociales en el menor plazo posible, a la par de reducir los costos políticos y económicos de su implementación.

La reelección consecutiva en los municipios podría impulsar la modernización del aparato gubernamental en este nivel de gobierno. Al ser esta figura un mecanismo ciudadano para llamar a rendir cuentas a los gobernantes, el desempeño de la administración tendrá un papel cada vez más importante para sumar o restarle votos a un candidato o partido político. De hecho, existe evidencia en México de que aumentar el control de los ciudadanos sobre sus representantes electos ha tenido efectos positivos en la administración pública local, como es el caso de la alternancia y la democratización del sistema electoral en los años noventa y la adopción de criterios técnicos para el diseño de políticas a nivel local.¹

Cuando el acceso y la permanencia en el poder no se decidían por medio de procesos electorales competidos, el futuro de los políticos dependía de la relación con su partido.² Esto propició que los recursos gubernamentales se usaran bajo criterios partidistas como, por ejemplo, la asignación de plazas al interior de la administración para miembros del partido. Como resultado, el alcalde obtenía mayores

1. Peter Ward, "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality", *Bulletin of Latin American Research*, vol.17, Septiembre, 1998, pp.341-365.

2. Pues es la organización política la encargada de premiar o castigar las buenas o malas conductas. Ver Jeffrey Weldom "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en Scott Mainwaring y Soberg Shugart, "Presidencialismo y Democracia en América Latina," México-Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 2002.

beneficios por operar una administración estructurada para mantener el control político en comparación con los costos económicos y sociales de no contar con una administración profesional.³

La competitividad electoral aumentará con las candidaturas independientes y existe la posibilidad de que con la reelección mejore la calidad de las instituciones. Bajo esta premisa, la carrera política de los alcaldes dependerá, en buena medida, de su desempeño frente al electorado, con lo cual requerirá de una administración que le permita alcanzar sus promesas de campaña. Para que un presidente municipal logre consolidar un aparato administrativo que esté a la altura de estos retos, resulta esencial aumentar el nivel de profesionalismo de los burócratas.⁴ La mejor forma de lograrlo es adoptando sistemas civiles o profesionales de carrera (SPC).

Sin embargo, el cambio no será ni fácil ni automático, pues implicará la movilización de recursos económicos, así como la renuncia a la discrecionalidad en la asignación de puestos por parte de las élites políticas y burocráticas. Además, sus resultados no serán inmediatos. El éxito de un SPC dependerá de seleccionar una estrategia que maximice sus beneficios sociales en el menor plazo posible, a la par de reducir los costos políticos y económicos de su implementación. Con la reelección no se reducirán dichos costos sino simplemente permitirá al alcalde, si logra implementar el SPC de manera correcta, tener más tiempo para cosechar los beneficios (alcanzando sus metas de política pública).

¿Qué es el Sistema profesional de carrera?

La creación del SPC implica transitar de administraciones patrimonialistas y clientelares -donde el eje de la supervivencia no es el mérito, sino la lealtad- hacia burocracias modernas y profesionales. El sistema meritocrático impide a los gobernantes contratar, despedir, pagar y promover libremente a sus administrativos.⁵ Al contrario, se procura contratar y retener a las personas más aptas para realizar las tareas, las cuales requieren cierto grado de conocimiento técnico. Para ello, los SPC cuentan con un conjunto de reglas para controlar: 1) el acceso, 2) la formación y capacitación, 3) la movilidad interna y 4) los derechos y deberes (sistema de sanciones).⁶ A nivel individual, los sistemas profesionales de carrera ofrecen para los funcionarios seguridad en el empleo y una ruta clara de ascenso y promoción.

Al regular todos estos elementos a través de reglas formales se logra cierta autonomía entre la esfera política y la administrativa. Los tres principales beneficios son: 1) la continuidad, 2) el apego a la implementación de las políticas públicas,⁷ y 3) la mayor acumulación de conocimiento. Por un lado, la continuidad de las políticas se logra porque los funcionarios públicos son evaluados con base en el grado de cumplimiento de los programas. Por otro lado, el apego a la norma se debe a que los administradores públicos se pueden beneficiar más si mantienen su neutralidad política en el ejercicio de sus funciones dada la alternancia en el poder ya que, de no ser así, sus posibilidades de promoción en el largo plazo podrían verse minadas.⁸ Por último, la mayor acumulación de conocimiento se da al contar con funcionarios que duran más

3. Blanca Heredia "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera en México en los años noventa," Washington, D.C., BID, 2002.

4. Juan Guerrero, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", CIDE, Septiembre 2000.

5. Ibid, p. 11.

6. Ibid, pp. 1-5.

7. Ibid, p. 11.

8. Ibid, p. 12.

.....
tiempo en sus puestos, con lo cual se benefician de la *curva de aprendizaje* y eso les permite hacer cada vez mejor su trabajo.

El servicio profesional de carrera en la Federación y en los estados

Por lo general, los servicios profesionales implementados a nivel nacional sirven de base a los implementados a nivel local, como es el caso de Estados Unidos o Francia. Sin embargo, en México, la implementación del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal es todavía limitado como para que logre permear a los gobiernos locales. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, en 2012 había 28,265 plazas dentro del SPC, las cuales representaban apenas 5.2% de la administración pública federal (APF).⁹ Según un diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México obtuvo 41 puntos en una escala de 0 a 100 en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, lo cual evidencia áreas importantes de mejora.¹⁰ Sucede lo mismo en los estados, donde el desarrollo del servicio civil es aún más incipiente, pues el puntaje obtenido en promedio es de 25 puntos de 100 posibles. Además, no hay gran variación entre las entidades evaluadas.¹¹

Como puede observarse en la Tabla 1, solo nueve estados tienen alguna ley que regula u obliga la implementación del servicio profesional de carrera en municipios. En ninguno se ha observado la consolidación de sistemas municipales de profesionalización. Sin embargo, posiblemente estos marcos jurídicos estatales han servido como precondition o guía. Está, por ejemplo, el caso del SPC de Naucalpan de Juárez en el Estado de México, entre 2003 y 2006.¹² La implementación de este sistema estuvo acompañada de la modificación del Bando Municipal y de análisis organizacionales –con base en los cuales se definieron las competencias necesarias para certificar. Sin embargo, no se ha logrado sostenerlo y aún menos ampliarlo, con el paso de las diferentes administraciones.

9. Pedro Gerson, "Pequeños ajustes y grandes cambios: ¿Cómo diseñar instituciones menos corruptas?", Índice de Competitividad Internacional 2015, México, IMCO, 2015.

10. Luciano Strazza, "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México," Nota Técnica IDB-TN-681, Washington, D.C., BID, p. 42.

11. Mario Saignés y Luciano Strazza, "Profesionalización de la Función pública en los estados de México", BID, 2016, p. VII.

12. El Estado de México es la segunda entidad con mejor desempeño en la implementación del SPC de acuerdo con el diagnóstico del BID (31 puntos sobre 100).