

## CAPACITACION MUNICIPAL

**Gustavo Martínez Cabañas**

**L**AS reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal de la República, traen consigo la transformación más radical que se haya realizado en el municipio desde la promulgación de nuestra carta magna en 1917.

Esta trascendental reforma, significa cambios profundos en la distribución de competencias entre federación, estados y municipios que representan más atribuciones, más recursos y una mayor participación del municipio en el desarrollo general del país.

El fortalecimiento que se propone dar al municipio, es un factor muy importante en la determinación política que se realiza para la descentralización de la vida nacional.

Se ha dicho, y con razón, que “el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional” y se ha repetido, en innumerables ocasiones, que la capacitación del personal que labora en los municipios, es un elemento decisivo para poder instrumentar en la práctica toda la gama de transformaciones que legalmente se han aprobado y que se encuentran en vías de ejecución.

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, “la capacitación es aquella actividad de enseñanza-aprendizaje,

que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, habilidades y actividades, por medio de las cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos''. \*

Atendiendo a la definición mencionada, la cuestión que se presenta de inmediato es la de saber si el municipio constituye realmente una organización y si ésta se sustenta en objetivos bien definidos.

Hasta ahora, al municipio se le ha considerado, más bien, como una entidad política, territorial y administrativa que como una organización propiamente dicha que, en este caso, sería el ayuntamiento, ó sea, su órgano de gobierno.

A ésto, se agrega que la mayoría de nuestros municipios son de carácter rural, cuyos ayuntamientos tienen una estructura muy elemental y que, debido a la limitación de sus recursos de toda índole, se encuentran en la imposibilidad de satisfacer la demanda de servicios públicos que crece ininterrumpidamente a medida que aumenta la población. En los centros de población, que se encuentran en la transición de rurales a urbanos, es notorio que las facilidades y servicios eran suficientes para la población que tenían a principios del siglo, pero que en la actualidad resultan completamente inadecuados.

Por otra parte, los objetivos de la organización municipal se encuentran definidos en la Constitución General de la República, en las propias de los estados y en las leyes orgánicas municipales.

Hasta 1983, en que se modificó la Constitución General, estos objetivos no estaban bien definidos. Con las reformas se

\* Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Primera Edición, 1978.

aclara la naturaleza y funciones de la institución municipal y se le da fuerza a su carácter de gobierno local, con mayor libertad y con mejor base económica; esperamos que la legislación de los estados afirmen y reiteren estos principios rectores contenidos en la Constitución Federal.

Se ha reconocido, por todos los que se han ocupado de la materia, que el punto crucial está en la organización que adopten los municipios al modernizar sus estructuras y su capacidad administrativa para el desempeño de sus funciones. Todo ello, dependerá en mucho de la capacitación y adiestramiento del personal del que disponen.

El problema, por su magnitud y complejidad, reviste suma importancia; pues la realidad es que son contados los municipios que gozan de una buena organización y que tienen personal competente.

“Las relaciones de trabajo, entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expiden las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”. Dice la fracción IX del artículo 115 reformado.

El artículo 123 de la Constitución, tanto en su apartado A como en el B, expresa que la capacitación es una prestación a la que tienen derecho todos los trabajadores. Legalmente esta responsabilidad, tratándose de los trabajadores al servicio de los municipios, quedaría a cargo de sus propios ayuntamientos.

Salvo en raras excepciones, no se ha dado el caso en que los ayuntamientos se ocupen de la capacitación de sus servidores, ha sido la federación y los gobiernos estatales los que han intervenido; ya sea a través de diversas secretarías de estado, en la

primera, y mediante la creación de dependencias estatales de apoyo a los municipios, en los segundos.

A pesar de los esfuerzos realizados, que ya abarcan varios sexenios, es en la superación de los recursos humanos en lo que nos estamos ocupando. A ésto hay que agregar que, por costumbre, el relevo trianual de los ayuntamientos imposibilita la estabilidad en el puesto de la mayoría de los trabajadores municipales, lo que ocasiona inutilidad en el esfuerzo que, originalmente, se hubiere hecho en capacitarlos para el desempeño de sus labores.

La reforma constitucional hará posible la creación de un servicio civil integrado con funcionarios y empleados de carrera y, consecuentemente, el trabajo de capacitación producirá mejores resultados y deberá ser una actividad continua.

Para lograr esta finalidad, se tendrá que emprender un programa de grandes proporciones y de mucha intensidad, que no sea transitorio como para aliviar el apremio del momento, sino que abarque, por lo menos, el presente sexenio.

Se ha podido comprobar, por la experiencia, que la mejor forma de prestar apoyo al municipio es a través de los gobiernos de los estados. A la fecha se han constituido cerca de veinte dependencias estatales para ese fin, que llevan el nombre de direcciones de fortalecimiento municipal, coordinaciones de desarrollo social etc. y que están trabajando con éxito en la medida en que les permiten sus recursos. Como es una actividad relativamente nueva, los presupuestos con que cuentan no son muy generosos.

Así como se va extendiendo el movimiento de descentralización de la vida nacional, sería muy conveniente descentralizar, también, la capacitación y asistencia que se da desde la

capital a los municipios. La estrategia a seguir, sería la de reforzar a las dependencias estatales de apoyo a los municipios que ya existen y promover las que resulten faltantes. Esta ha sido la labor emprendida por el Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP desde su creación en junio de 1983, habiendo tenido una muy estimulante y favorable respuesta.

La forma utilizada, ha sido la de organizar reuniones de trabajo y seminarios con los componentes de las dependencias citadas; en esas reuniones se tratan los aspectos más importantes del nuevo municipio, como son: el marco legal, la hacienda pública, el desarrollo urbano, los servicios públicos, las relaciones laborales y la organización y administración de los ayuntamientos.

En algunos casos se ha propuesto, a los gobiernos de los estados, el establecimiento de Centros de Capacitación Municipal, siendo nuestra participación la preparación de sus cuadros de organización, el desarrollo de técnicas de capacitación y manuales sencillos ó guías para la operación de servicios públicos y, en general, de la gestión municipal.

El ámbito de cooperación, en el campo de la capacitación que nos ocupa, es muy amplio y rico en posibilidades. Baste citar las instituciones más importantes que tienen a su cargo programas de capacitación: la Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal de BANOBRAS; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP.

También hay que mencionar los trabajos emprendidos por la Secretaría de Gobernación, a través de la Coordinación General de Estudios y Proyectos que organizó la consulta popular sobre el municipio y llevó a cabo un seminario sobre el nuevo municipio; ambos esfuerzos contienen una información muy valiosa sobre la materia.

Se puede concluir que la capacitación del municipio, en todos sus aspectos, es requisito indispensable para que pueda instrumentar la reforma constitucional; que el esfuerzo de capacitación debería descentralizarse mediante el apoyo a los gobiernos de los estados y que resultaría saludable, para una mayor eficacia en todo este proceso, que alguna dependencia del Gobierno Federal, por ejemplo la Secretaría de Gobernación, promoviera un mecanismo de coordinación en que participaran los organismos e instituciones que realizan programas de fortalecimiento municipal. De esta forma podrían no sólo ahorrarse esfuerzos, sino también lograr una más eficiente ayuda a los estados y municipios, éstos últimos los más interesados en adecuar su organización para hacer frente al reto que les impone la modernización de sus instituciones.