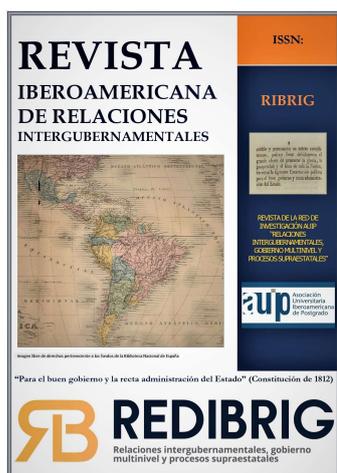


IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO CITY MANAGEMENT “ADMINISTRADOR MUNICIPAL” EN MÉXICO (I)

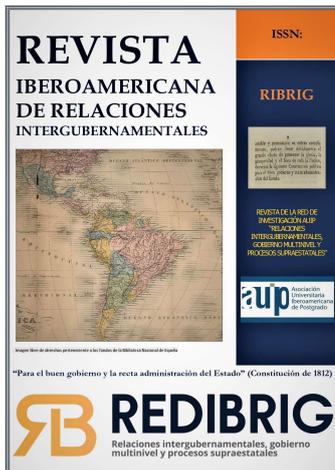
María del Consuelo Castañeda Barrera
Ylda Celia Velazquez de la Rosa
María del Rosario Candia Díaz
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
(México)



Para citar: M. C. Castañeda Barrera; Y.C. Velázquez de la Rosa; M. R. Candia Díaz “Implementación del modelo city management ‘Administrador Municipal’ en México (I)”, *RIBRIG*, 2, 2021, 1-38.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO METODOLÓGICO. 1. ANTECEDENTES. 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN. 3. OBJETIVOS. 4. JUSTIFICACIÓN. 5. HIPÓTESIS. 6. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN. 7. TÉCNICA UTILIZADA. 8. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS. III. MARCO TEÓRICO. 1. MODERNIZACIÓN Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. ¿QUÉ ES LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA? 3. NIVELES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. IV. LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO. V. FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES. VI. LA FIGURA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL. 1. ANTECEDENTES. 2. SISTEMA CABILDO-GERENTE (*CITY MANAGEMENT*). 3. MARCO JURÍDICO QUE SUSTENTA LA FIGURA “ADMINISTRADOR MUNICIPAL” EN MÉXICO. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El modelo del Administrador Municipal cuyo principal fin es gestionar altos índices de eficiencia y eficacia en el quehacer público local, realizando las actividades administrativas lo más apartado posible de las influencias de las políticas y/o intereses partidistas que impiden que los Planes de acción municipales se lleven a cabo con puntualidad y certeza presupuestada. Una de las funciones importantes del Administrador Municipal



es la responsabilidad de preparar el presupuesto, administrar las operaciones diarias, inspeccionar las actividades administrativas, elegir y despedir al personal según las normas definidas, elaborar planes y servir como el vital asesor para la Alcaldía Municipal. La figura del Administrador municipal en otros países y en algunos estados y municipios de México que lo han adaptado en sus administraciones, ha mostrado excelentes resultados durante su larga existencia y ha demostrado ser un factor fundamental para que las ciudades donde opera tengan buenos servicios y una administración pública profesional.

PALABRAS CLAVE: Administrador municipal; eficiencia; eficacia.

ABSTRACT: The Municipal Administrator model whose main purpose is to manage high rates of efficiency and effectiveness in local public work, carrying out administrative activities as far as possible from the influences of politics and / or partisan interests that prevent the Municipal Action Plans from being carried out. carried out on time and with budgeted certainty. One of the important functions of the City Manager is the responsibility of preparing the budget, managing day-to-day operations, inspecting administrative activities, electing and firing staff according to defined standards, developing plans, and serving as the vital advisor to the City Hall. The figure of the Municipal Administrator in other countries and in some states and municipalities of Mexico that have adapted it in their administrations, has shown excellent results during its long existence and has proven to be a fundamental factor so that the cities where it operates have good services and a professional public administration.

KEYWORDS: City manager; efficiency; effectiveness.

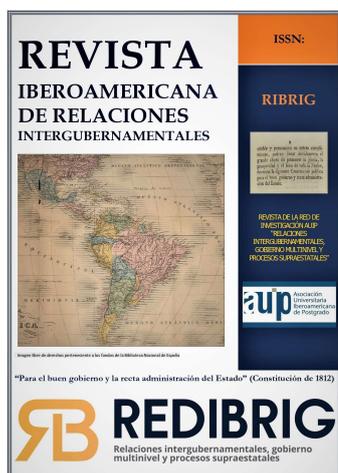
I. INTRODUCCIÓN

En México, el municipio es considerado la forma más básica y elemental de estructurar políticamente a la sociedad, hoy en día no podemos ignorar su poder como eslabón de contacto con la ciudadanía, el municipio es pues, el punto de partida en temas referentes al cambio y el desarrollo social del país. A nivel local se encuentran el origen de los problemas más apremiantes de cualquier nación, como: la pobreza, la desigualdad, la falta de planeación de políticas públicas de desarrollo económico y social, la escasa participación comunitaria, todas ellas cuestiones primordiales en la agenda de México.

La ineficiente administración de recursos materiales, humanos y financieros que tienen los gobiernos municipales, como ya hemos mencionado en publicaciones anteriores, ha contribuido a la crisis de legitimidad del Estado, es por ello fundamental emprender reformas administrativas y sociales en este nivel de gobierno.

A través de los años, la administración pública en sus tres niveles de gobierno se ha valido de diferentes modelos para hacer eficaz su aparato administrativo. Es así como la Gerencia Pública cobra importancia al centrarse en el manejo eficaz de los recursos públicos. Los ideales que busca a través del impulso de una modernización administrativa son la eficiencia, la eficacia y legitimidad. A pesar de los beneficios que representa un cambio hacia estos ideales, muy pocos municipios de nuestro país han adoptado herramientas que permitan mejorar sus gestiones.

Es por ello que en este trabajo de investigación se encarga de brindar una alternativa que ha sido exitosa en otros países y que tienen grandes posibilidades de introducirse en los gobiernos locales mexicanos, esta figura es el “Administrador Municipal”.



II. MARCO METODOLÓGICO

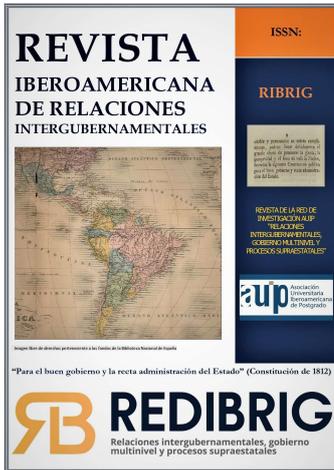
1. Antecedentes

La administración pública en México, es la forma en que se organizan y realizan las funciones de gobierno del Estado. El término se refiere principalmente a las actividades del poder Ejecutivo, “es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción y es desde luego tan vieja como el gobierno mismo” (Wilson, 1985, citado por Sánchez, 2008:29). Los que ejecutan este poder en nuestro país son los niveles: Federal, Estatal y Municipal.

El nivel municipal es el más cercano a los ciudadanos y el que más retos presenta, es así como encontramos en otros países diferentes mecanismos para administrar un gobierno local, que resultan más eficientes, eficaces y legítimos.

El sistema City Management o “Administrador Municipal” como se le conoce en América Latina, que los estadounidenses han usado por casi cien años en sus gobiernos locales, puede ser el punto de partida para realizar un modelo funcional con grandes posibilidades de ser contextualizado a la realidad del país e implementado en los municipios mexicanos, el City Management cuenta con las cualidades necesarias para alcanzar los fines que persigue la Gerencia Pública, específicamente hablando en términos de modernización administrativa.

La existencia de un “Administrador Municipal” libera de tareas administrativo-operativas a los funcionarios electos locales (Presidente Municipal y Regidores). La virtud principal de la figura es separar los aspectos políticos del gobierno y los administrativos, siendo los aspectos políticos atendidos por los representantes electos, mientras que los administrativos



deben estar a cargo de profesionistas con amplia experiencia y preparación.

Por sus aportes el City Management tiene presencia en varios países incluyendo Chile y EEUU, así como en Perú, Holanda, Canadá, Inglaterra, Australia, India, Honduras, entre otros. En México existen experiencias de su implementación en el municipio de Tijuana y Texcoco. Lo anterior demuestra que este modelo puede existir en México sin excusa alguna.

Existe un gran interés por investigadores municipales, medios de comunicación y organismos no gubernamentales acerca de lo que el “Administrador Municipal” podría aportar a nuestros municipios, a tal punto que han defendido el modelo y convocado a foros y congresos para darlo a conocer a partidos políticos, empresarios y autoridades públicas.

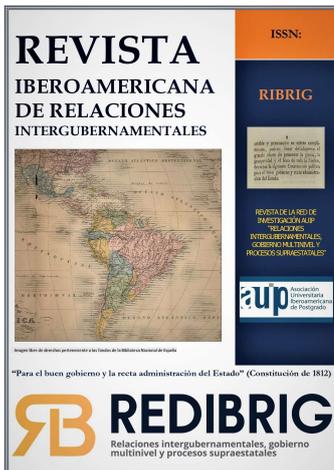
2. Problema de investigación

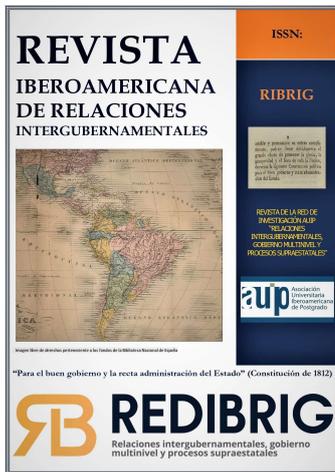
5

Los gobiernos locales del país presentan problemas en común relacionados con una notable falta de herramientas para cumplir con los deberes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha conferido, esto se demuestra a través de reglamentos obsoletos, sistemas de gestión arcaicos, falta de cumplimiento con los objetivos señalados en sus Planes de Desarrollo Municipal, alta dependencia de recursos federales, poca profesionalización de sus servidores públicos, etc.

A pesar de que la administración pública en el mundo sufre de oleadas de cambios que le han permitido mantenerse en transformación constante y que dichas transformaciones han llegado a cuenta gotas a México, los gobiernos locales presentan un retraso administrativo importante que se debe abatir.

Es importante acotar el problema que se abordará en el presente trabajo, es por ello que la pregunta que guiará





la investigación y la cual se pretende resolver es la siguiente: ¿Cuáles son las condiciones administrativas que hacen necesaria la adopción de la figura del “Administrador Municipal” en la estructura orgánica de los municipios?

El análisis de los gobiernos municipales y la comprensión de sus problemas de gestión nos permiten comprender cuáles son dichas condiciones y nos orillan a buscar nuevas alternativas.

3. Objetivos

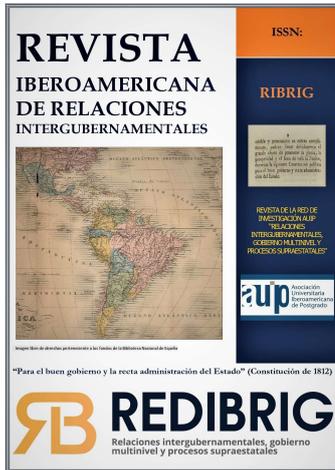
El Objetivo general de esta investigación es describir y difundir la figura en la cual se basa el “Administrador Municipal” (city management), a fin de lograr una modernización administrativa que nos brinde mejores niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad en la gestión pública.

En publicaciones posteriores, lograr los objetivos particulares: Analizar cómo se ha implementado dicha figura en otros países desde el punto de vista jurídico, político, organizacional y social; y elaborar una propuesta general para fortalecer la gestión municipal en México, basada en dicha figura.

4. Justificación

Los retos administrativos que tienen los actuales gobiernos municipales en México (estructura organizacional inadecuada y la falta de cumplimientos de objetivos y metas impuestos en su Plan de Desarrollo Municipal), nos invitan a buscar dentro de las herramientas de la Gerencia Pública alguna alternativa que permita mejorar su gobierno municipal, lo que hace primordial la búsqueda de nuevos modelos y la modernización administrativa del aparato municipal.

La administración pública mexicana demanda manejar con responsabilidad los asuntos políticos y administrativos, a nivel municipal ambos asuntos son operados



de manera directa por los funcionarios electos y esta aglomeración de actividades hace que se pierdan de vista temas administrativos y de demanda ciudadana urgentes como construir instituciones fuertes mediante el diseño y aprobación de políticas públicas, reglamentos y otras disposiciones que no han sido la prioridad de anteriores administraciones.

El presente artículo pretende dar a conocer y aportar un modelo de implementación de la figura del “Administrador Municipal” (que ya ha sido probado en otros países) que permita a los presidentes municipales contar con mayor orden en la parte administrativa del municipio, elevando sus niveles de eficacia, eficiencia, legitimidad, transparencia y rendición de cuentas.

5. Hipótesis

General: La existencia de una administración pública burocrática ha generado caer la obsolescencia de capacidades administrativas y directivas de los gobiernos municipales, por ello, la propuesta de crear la figura del “Administrador Municipal”, permite dotar de una nueva racionalidad al gobierno al incrementar sus niveles de eficacia, eficiencia y legitimidad.

Particulares:

1: La figura “Administrador Municipal” refuerza el nivel de legitimidad del gobierno municipal al incluir a la sociedad en su proceso de implementación.

2: Dicha figura mejora el grado de eficiencia del gobierno municipal a través de cambios de técnicas y procedimientos de mayor racionalización.

3: La figura “Administrador Municipal” permite mejores niveles de eficacia al detonar cambios en la dinámica organizacional en los municipios.

6. Método de investigación

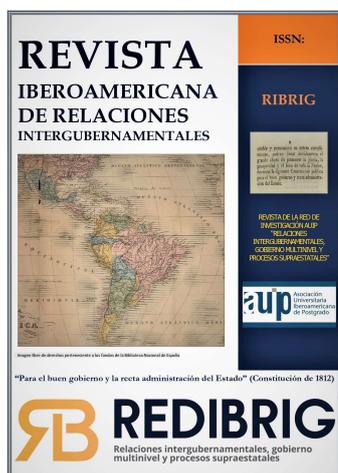
El presente artículo está basado en una investigación descriptiva pues su preocupación primordial radica en analizar la figura del “Administrador Municipal”, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. A la par de este método, encontramos en este trabajo la observación directa al describir el problema de investigación y en la elaboración de entrevistas realizadas a funcionarios de primer nivel de algunos Ayuntamientos de México.

7. Técnica utilizada

Se utilizan la técnica documental y de campo. Por un lado, la técnica documental recopila información para enunciar las teorías que sustentan el estudio del “Administrador Municipal”, por otra parte, en la técnica de campo se realiza una observación en contacto directo con el personal clave de algunos municipios, y el acopio de testimonios de funcionarios y representantes del Ayuntamiento, que permitan confrontar la teoría con la práctica.

8. Instrumentos de recolección de datos

Como instrumento se utilizó la entrevista, entendiendo el fin que persigue la misma. Fue de tipo estructurada mediante un cuestionario previamente hecho con preguntas que tuvieron un determinado fin y que fueron imprescindibles para esclarecer el objetivo de la investigación, así como las preguntas de apoyo que ayudan a desarrollar la entrevista; y se realizará a funcionarios de primer nivel (secretarios) y representantes del Ayuntamiento (regidores).



III. MARCO TEÓRICO

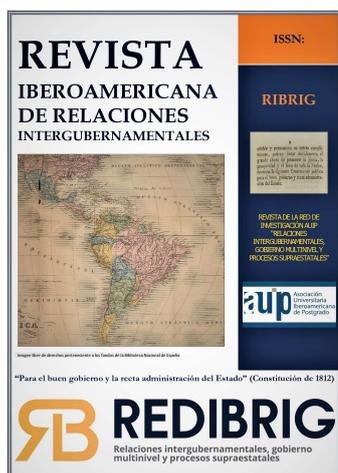
1. Modernización y cambio en la Administración Pública

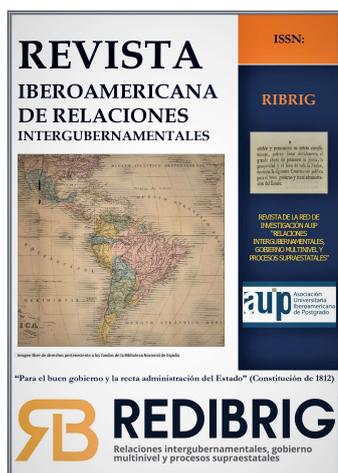
Existe una evidente inquietud generada por los procesos de cambio y las nuevas tendencias de la reforma gubernamental tanto en México como en otras latitudes. El desarrollo de la Administración Pública ha permitido comprender los diversos aspectos de la acción gubernamental, es así como el Estado ha transitado por diversas concepciones, Arellano (2007: 67) las describe a continuación:

- El *Estado gendarme* (siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX) garantizaba seguridad y soberanía, era un Estado no interventor regido únicamente por normas jurídicas, el estudio del derecho administrativo era suficiente para entender la acción gubernamental.

- El *Estado providencia* (a partir de 1930), esta concepción es la primera fase del Estado benefactor, permitió una ampliación de responsabilidades estatales como la educación, salud y vivienda, la acción gubernamental se expandió teniendo como reto lograr la cobertura de servicios básicos. A pesar de la cantidad de cambios ocurridos, la administración pública aún era capaz de entender y analizar al gobierno, se trataba de una disciplina que buscaba regir la acción gubernamental, acotar el papel de las agencias gubernamentales, establecer normas en funcionarios, etc.

- El *Estado omnipresente* (segunda mitad del siglo XX) aparece cuando la administración pública comenzó a tener problemas para explicar los fenómenos cada vez más complejos del gobierno, esta etapa es conocida como la fase ampliada del Estado benefactor, Los grandes retos a los que se enfrentaban las agencias gubernamentales generaron un crecimiento en las agencias existentes y el





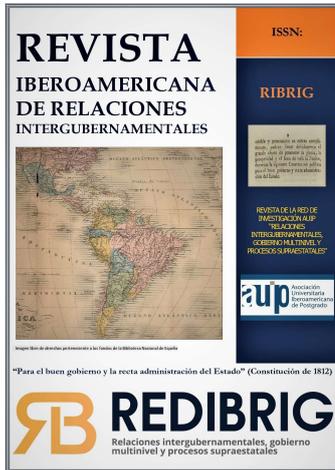
surgimiento de nuevas, lo cual volvió confusa la acción gubernamental. Los grupos organizados de la sociedad comienzan a involucrarse en el quehacer del gobierno obligando a las agencias públicas a interactuar más con la sociedad.

Es así como a finales de los años cincuenta y derivado de las necesidades que presentaba la administración pública surge la escuela de políticas públicas, como un marco de análisis que buscaba entender la acción del gobierno, rompiendo con varios esquemas de la visión tradicional de gobernar.

- *Estado modesto o regulador* (finales de la década de los setenta) surge a causa de una crisis de legitimidad del estado omnipresente, en este escenario la acción gubernamental es más diversa y conflictiva en su interior, las agencias asumen un comportamiento semiautónomo, la hechura de programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. En esta lógica de transformación del aparato gubernamental se requiere entender, analizar y describir un sistema de “redes de agencias gubernamentales” más que a un “aparato gubernamental”. El estudio de la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, las preferencias cliente-usuario, entre otros, surge como elementos importantes de análisis.

Es en este momento, tras una evolución continua de la administración pública, da inicio una de las etapas más importantes del estudio de la acción gubernamental, la Gerencia Pública¹ (). Según su visión, un buen gobierno es aquel en el que el conjunto de redes de agencias funcione bien, con eficiencia en el manejo de los recursos,

¹ En algunos países de América Latina se adopta la denominación “gerencia pública”, aunque posteriormente se adoptó de manera indistinta gestión o gerencia pública.



con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce.

Esta corriente nace en el mundo anglosajón, donde los fines que persigue la administración pública son diferentes a nuestra realidad latinoamericana. La modernización y el cambio del aparato gubernamental en países desarrollados en muchos de los casos obedece a una mayor eficiencia administrativa, por el contrario en Latinoamérica y para ser más específicos en México, obedece a un problema más complejo e interconectado, es un problema de cambio económico, político, social y administrativo.

2. ¿Qué es la Modernización administrativa?

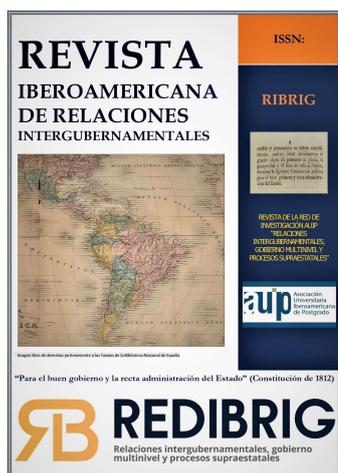
Nos referimos a la “modernización” como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades (Castelazo, 2009:14).

Existe confusión acerca del surgimiento de este concepto, al respecto, Castelazo (2009:16) destaca que suelen confundirse los términos desarrollo y modernización:

(...) “el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos periodos históricos, mientras que la modernización debe circunscribirse a los cambios iniciados aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos”.

Para entender más el fenómeno de modernización, es importante estudiar los cuatro elementos que Castelazo

(2009:17) define como sus componentes, a continuación se describen:



1. **Voluntad de cambio:** Se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador, esta voluntad habrá de orientarse siempre por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.

El proceso de modernización varía a partir de las distintas características de cada país, por ejemplo: su desarrollo histórico, su situación geográfica, su contexto internacional, la correlación de fuerzas existentes hacia su interior, su disponibilidad de recursos, entre otras.

2. **Capacidad de transformación:** Para que la modernización se pueda llevar a cabo es indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes gubernamentales responsables de instrumentarla, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla. Se necesita identificar qué esferas o estructuras sociales requieren de cambios, hay que reconocer quiénes son los agentes transformadores, preparar el terreno para el cambio y, por último, conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados.

3. **El ámbito de la transformación:** El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traigan consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos.

4. **La modernidad:** La modernización es un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad; y la

modernidad es un estadio histórico y por ello dinámico que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran.

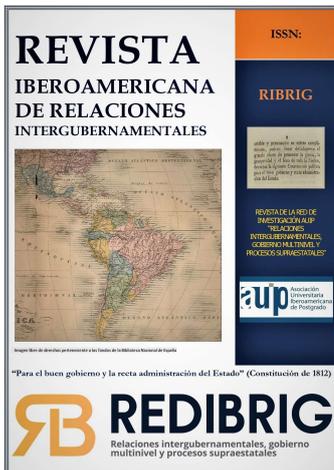
3. Niveles de Modernización Administrativa

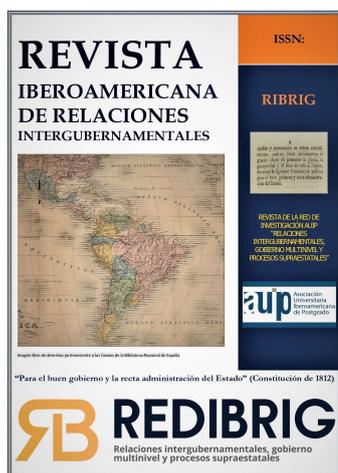
Uno de los temas más abordados por la Gestión Pública son los procesos de cambio y las nuevas tendencias administrativas tanto en México como en otros países, en este trabajo de investigación se ha escogido el “cambio en la administración” abordado por Cabrero (2010), en él se abre una alternativa para modernizar las agencias gubernamentales y abrir espacios a la gestión pública profesional, impulsar el desarrollo de gerentes públicos con una visión emprendedora y técnicamente capaz, sin que por ello se olvide la responsabilidad pública.

La modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad², este fenómeno de carácter universal se da más como resultado de la evolución social, económica y tecnológica del mundo contemporáneo que como resultado de gobiernos ineficaces, inoperantes o autoritarios. Esto explica por qué la voluntad ciudadana vía elección no sea ya el camino más importante de la búsqueda democrática y participativa.

El concepto de modernización administrativa en el ámbito gubernamental ha sido empleado en un sinnúmero de formas, lo que nos lleva a la necesidad de clarificar su connotación y contenido. Cabrero (2010:48) nos pro-

² El Estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad, ya que la forma en la que actúa el gobierno es fuertemente cuestionada por la sociedad, esta misma sociedad que reclama ha permitido que surjan nuevas formas de organización profesional, gremial, urbana, etc., en busca de la autogestión de problemas colectivos, tratando de evitar la participación estatal.





pone en primera instancia diferenciar los niveles de análisis presentes en la llamada modernización de la administración pública:

3.1. Primer nivel de análisis: “Eficiencia”

En este caso la modernización aparece como un “proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas” (Cabrero 2010: 49). En este nivel la modernización se concentra al ámbito de la tecnología administrativa pues se considera una solución de cambio y modernización el nivel operativo, por esta razón las acciones se orientan a políticas de recortes o ajustes en la plantilla personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, además de la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos se considera el complemento ideal de soluciones de este nivel.

14

La mayor parte de estas estrategias de modernización, se encuentran en los países subdesarrollados, es por ello importante aclarar que este tipo de soluciones son necesarias más no suficientes. La administración pública padece graves problemas de ineficiencia, sin embargo, las soluciones de este nivel de análisis no son integrales ni engloban la crisis del aparato, es por ello que se necesita el conocimiento de los otros niveles de análisis.

3.2. Segundo nivel de análisis: “Eficacia”

La modernización en este caso aparece como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales, “la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales” (Cabrero 2010: 51), el diagnóstico de la crisis

del aparato a este nivel incluye dos vertientes: la visión orgánica y la visión mecánica.

3.3. Tercer nivel de análisis: “Legitimidad”

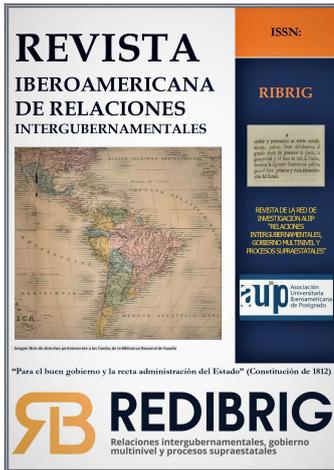
En este nivel la modernización se concibe como un “proceso necesario que restablezca el dialogo Estado-sociedad, como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal” (Cabrero 2010: 53). La administración pública en este nivel es percibida como un aparato de dominación, autoritario y desvinculado de la sociedad civil. El objetivo de la modernización desde esta perspectiva es el cambio de formas de interlocución Estado-Sociedad a través de mecanismos diversos que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y, sobre todo, la participación y voluntad de la ciudadanía.

Las soluciones propuestas son de corte político-administrativo y necesitan mayor democratización, entendiendo “democratización” como formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal.

El modelo de implementación de la figura “Administrador Municipal” debe contemplar necesariamente los tres niveles de modernización administrativa si pretende ser una acción de fondo y alcance que permita el fortalecimiento de las instituciones municipales.

Los municipios mexicanos requieren aparatos administrativos con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción y más legítimo en su quehacer.

No omitimos mencionar que muchos autores coinciden en que el cambio se deberá inducir vía el recurso humano, “el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y



procesos de identificación” (Merino, 2007:45), como ya se citó en la publicación anterior.

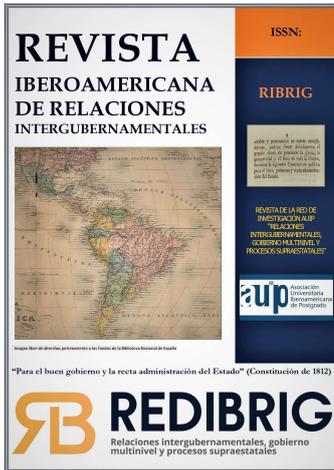
Lo que es importante resaltar de este proceso es que los altos mandos se constituyen en la estrategia viable para la inducción del cambio, son pues, el elemento propulsor de toda la estrategia. La aportación más importante que nos deja el trabajo de Cabrero (2010:58) “hacer énfasis en el perfil del administrador o gerente público como el eje articulador de la modernización y por lo tanto, el punto central de reflexión”.

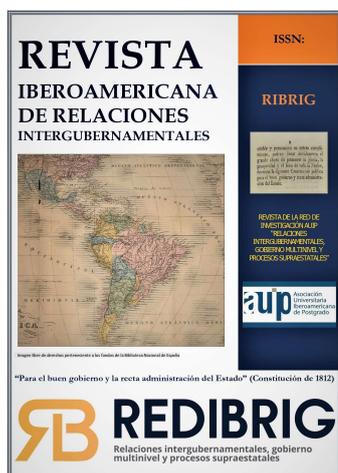
3.4. Estrategias y proceso de cambio en las organizaciones públicas

En la mayor todos los procesos cambio topamos con definiciones que limitan o amplían los alcances de la iniciativa, es decir, “se observan diferentes situaciones de cambio que parten de objetivos diferentes e imponen diversas modalidades de cambio en las organizaciones” (Cabrero, 2010:78), una situación de cambio podría entenderse como el marco de premisas y supuestos a partir del cual se pretende inducir el proceso, dicho marco tiene dos características principales: la orientación y la profundidad.

IV. LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

La finalidad de los municipios en la Colonia era formar organismos de gobierno adecuados para los territorios que la Corona Española iba conquistando. Durante la época de Independencia “los municipios jugaron un papel fundamental al introducir la doctrina sobre la Soberanía Popular y sentaron indirectamente las bases para que se pudiera realizar el movimiento independentista” (Salazar, 2009:60). Fue con Venustiano Carranza como titular del Ejecutivo cuando se logra una reforma integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en esta reforma se destaca en el artículo 115 al Municipio Libre.





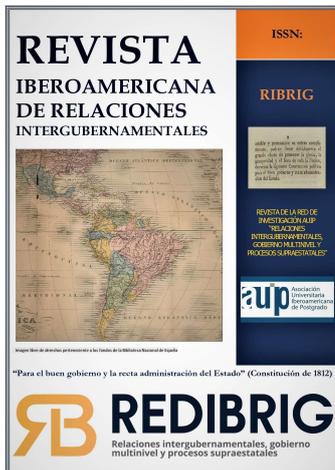
Como parte importante del marco teórico, no podemos omitir el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que enuncia las principales características y atribuciones del municipio.

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

Este artículo ha tenido cambios en doce ocasiones, Merino (2007:19) refiere que las reformas más importantes son sin duda las que se realizaron en los años 1983 y 1999.

- La Reforma de 1983 ofrece a los ayuntamientos mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecen y sobre la libertad que la ley les otorga para administrarlos, además de saber cuáles son los servicios de su competencia y la autoridad de la ley para planear su crecimiento urbano. La autonomía para reglamentar su vida administrativa interna también fue un punto importante en la reforma de 1983.

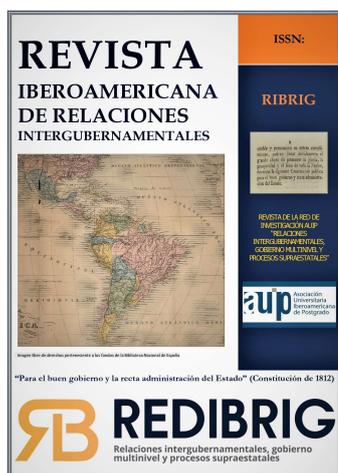


- La Reforma de 1999 define a los ayuntamientos como verdaderos gobiernos locales con atribuciones exclusivas y abre un espacio para que las autoridades municipales pudieran reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de su convivencia civil.

Después de esta breve reseña de la historia del municipio en México y sus principales etapas de evolución podemos llegar a una definición clara de él, Chávez (2007:16) así define el municipio:

“El Municipio es una entidad político-jurídica integrada por una población, asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y que funge por normas de acuerdo con sus propios fines. Su órgano de gobierno es un Ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un Presidente municipal, Síndico y Regidores”.

En la esfera estatal encontramos también la competencia jurídico-política del municipio y sus facultades administrativas, “los Congresos locales aprueban y emiten las leyes que rigen a todos los municipios de su entidad en cuanto a la organización, funcionamiento, facultades y responsabilidades de sus ayuntamientos, crean la Ley Orgánica Municipal” (Chávez, 2007:17).



Fuente: Merino; pag.23, Para entender el régimen municipal, Nostra ediciones, México, 2007.

Atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales en México

a) Facultades reglamentarias

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

b) Facultades en materia de servicios públicos municipales

“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección y disposición fina de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, policía preventiva y tránsito”.

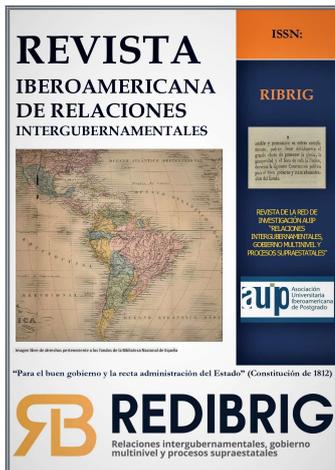
c) Facultades en términos de leyes estatales y federales

“Los municipios, en términos de leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- 1) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- 2) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- 3) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- 4) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de sus competencias.
- 5) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 6) Otorgar licencias y permisos de construcción.
- 7) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en programas de ordenamiento de esta materia
- 8) Intervenir en la formulación de programas de transporte público cuando afecten su ámbito.
- 9) Celebrar convenios para administración y custodia de las zonas federales.
- 10) Expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.

México cuenta con un total de 2,456 municipios³ y 16 delegaciones del Distrito Federal, (hoy Ciudad de México). De acuerdo con al antes conocido Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) ahora Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal

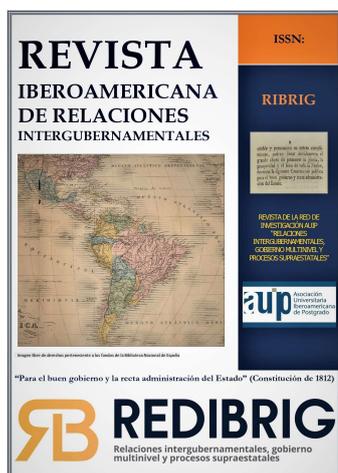
³ INEGI (25 de noviembre de 2010). «En México somos 112 millones 322 mil 757 habitantes al 12 de junio de 2010». *Comunicación social* (México, DF) <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin>



(INAFED) existen 4 tipos de municipios: metropolitano, urbano, semiurbano y rural esta clasificación se realiza en función del número de habitantes y las actividades económicas que se generan en el territorio; de acuerdo al tipo de municipio existen problemas inherentes a él; como se puede apreciar en el caso de los municipios indígenas, rurales y semiurbanos los principales problemas giran en torno a la dispersión entre localidades, la falta de servicios públicos y por tanto de dinamismo económico. El INAFED en su guía: “Los municipios en México” nos describe las principales características de cada uno:

- Municipio Metropolitano: Este tipo de Municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las mega-ciudades y comparte con ellas problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial. Cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700, 000 habitantes.

- Municipio Urbano: Integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia, el nivel de su población oscila entre los 150, 000 y 600, 000 habitantes.

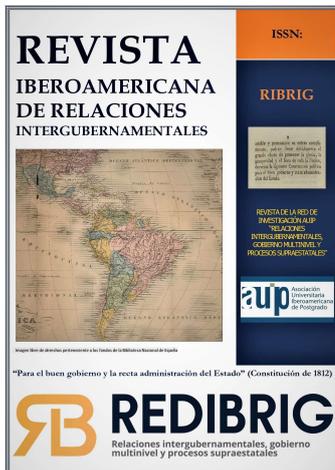


- Municipio Semiurbano: Cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; aún presenta carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10, 000 y 15, 000 habitantes.

- Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas. El municipio rural presenta localidades con menos de 5,000 habitantes.

V. FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Como se mencionó anteriormente las reformas realizadas al artículo 115 constitucional le brindaron al municipio un papel protagónico en el desarrollo del país, esto es fundamental para que el “Nuevo Federalismo” pueda dar los resultados que el país necesita replanteando el quehacer municipal. Y es que el "Nuevo Federalismo " está destinado a modificar el equilibrio de poder en el sistema político mexicano estatal y local. “Un proceso de democratización que ha creado presiones para una mayor autonomía local y la rendición de cuentas, buscando así un mayor equilibrio en el sistema federal de México” (Salazar, 2009:67).



El municipio, que debería ser la célula básica del sistema Federal es el ámbito de gobierno que menos facultades de cambio y adaptación tiene, en este contexto al fortalecimiento municipal Salazar (2009:78) lo divide en cuatro componentes, la existencia de estos es vital para que se pueda llevar a cabo un verdadero cambio en los gobiernos locales:

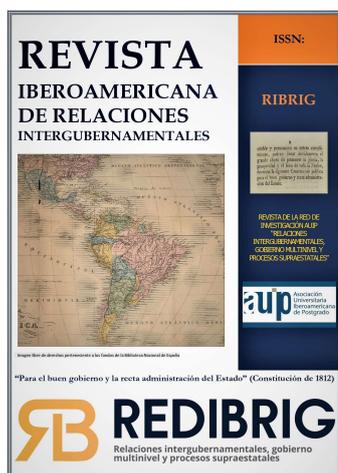
- a) Fortalecimiento jurídico-administrativo:
- b) Fortalecimiento en materia de servicios públicos
- c) Fortalecimiento de la hacienda pública
- d) Reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana

Arellano (2011: 506) nos habla de una agenda focalizada en el fortalecimiento de la institución municipal, al realizar la pregunta ¿Qué agenda de reformas urge para que los gobiernos municipales mexicanos puedan desplegar sus potencialidades y desempeñar el papel que deberían? nos menciona los principales argumentos que son debatidos desde hace tiempo referentes a la reforma municipal, a continuación se describen:

- Los periodos de gobierno municipal no permiten su funcionamiento adecuado, los periodos de tres años son insuficientes para proyectos con visión a mediano y largo plazo del municipio

- La configuración y el funcionamiento del cabildo municipal no responden más a los retos que debe enfrentar el ayuntamiento, el mecanismo de elección indirecta no otorga a síndicos, ni regidores una legitimidad como representantes ciudadanos.

- La ausencia de sistemas de servicio profesional de carrera a nivel municipal no permite una gestión municipal con los niveles de eficacia y eficiencia deseables.



- No existen mecanismos eficaces de coordinación metropolitana y asociación municipal, es preocupante la débil coordinación metropolitana, lo cual se traduce en calidad diferenciada de servicios y en un desarrollo fragmentado.

- El actual diseño del federalismo fiscal no permite avanzar hacia el fortalecimiento de los gobiernos municipales lo cual ha propiciado populismo fiscal en el ámbito local y poco desarrollo de sistemas administrativos; y de profesionales en las funciones financieras municipales.

- Una agenda de políticas municipales que no despega y que estanca al conjunto federal, la falta de recursos técnicos, humanos y financieros para atender las demandas de la ciudadanía y un diseño institucional del gobierno municipal ya rebasado por la realidad detiene a los gobiernos municipales y como consecuencia al nivel Federal.

23

A pesar de tener grandes cuestiones a abordar para el fortalecimiento de los gobiernos locales mexicanos, también existen municipios que han entendido el papel que juegan dentro del desarrollo del país y han realizado propuestas innovadoras que vale la pena revisar, me refiero al premio “Gobierno y gestión local”⁴ que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con la fundación Ford año con año, “tan solo del periodo comprendido del año 2000 al 2004, más de 1700 programas provenientes de municipios metropolitanos, medianos y pequeños, con filiaciones políticas distintas, diversos grados de marginación, forman un mosaico de prácticas exitosas” Poom (2007:17).

⁴ Página web del premio: <http://premiomunicipal.org.mx>

VI. LA FIGURA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

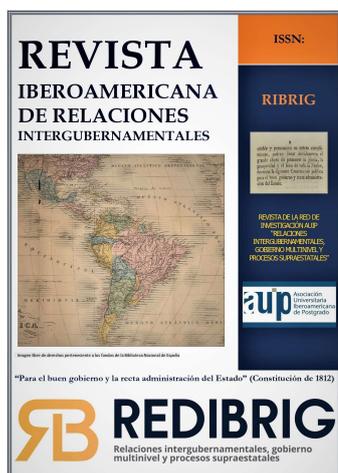
La figura del “Administrador Municipal” nace del sistema City Management estadounidense, es por ello importante estudiar los antecedentes y el nacimiento de este sistema de gestión local.

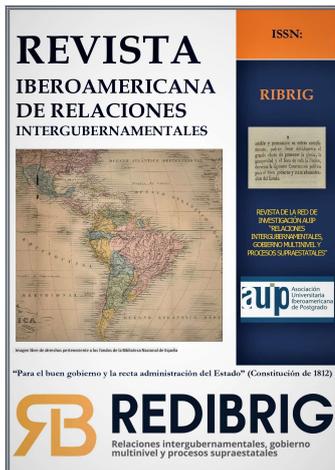
1. Antecedentes

El sistema gubernamental de EE. UU., iniciado como un ensayo en materia de libertad y democracia en 1776, se ha mostrado a lo largo de los años resistente y adaptable. “A este país a menudo se le cataloga como una democracia, pero es más preciso definirla como una República Federal Constitucional” (Toinet, 2008:68). El término “Constitucional” se refiere al hecho de que el gobierno de este país se basa en una Constitución que es la ley suprema de la nación.

La Constitución no sólo provee el marco que define cuál debe ser la estructura del gobierno federal y los gobiernos estatales, sino también impone límites significativos a los poderes de todos ellos (Toinet, 2008:126). “Federal” significa que al lado del gobierno nacional existen los gobiernos de los 50 estados. La “República” es una forma de gobierno en la que el pueblo detenta el poder, pero elige representantes para que lo ejerzan.

Por tratarse de una república, en el sistema estadounidense el poder máximo reside en el pueblo. Ese poder se ejerce por medio de elecciones programadas en las que los ciudadanos eligen al Presidente, los miembros del Congreso y varios funcionarios estatales y locales. Esos funcionarios y su personal se encargan de formular e implementar políticas, crear leyes y dirigir las operaciones diarias del gobierno. Respecto a esta forma de gobernar que rige al pueblo estadounidense, Thomas Jefferson citó en el año de 1820 una de las frases más celebres para



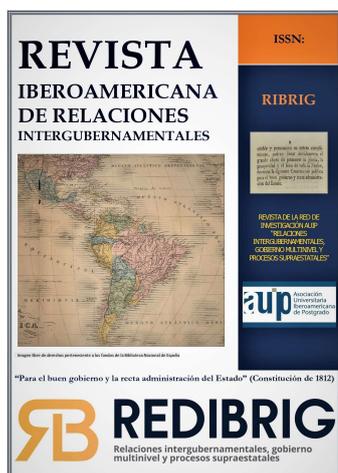


esta nación: “No conozco depositario más seguro de los máximos poderes de la sociedad que el pueblo mismo”.

Lo cierto es que EE.UU. tiene una serie de legados jurídicos, institucionales y culturales comunes heredados de la colonización británica de los siglos XVII hasta XIX (Toinet, 2008:234). Los gobiernos locales de algunas regiones en cuanto a sus prácticas, llevan igualmente este legado colonial.

Cada estado tiene su propia Constitución, siempre su-peditada a la ley de la Constitución del país, las Constitu-ciones estatales son más específicas que la Federal, todas deben mantener como su forma de organización política la republicana, pero pueden ser diferentes en cuanto a las condiciones de elegibilidad de sus representantes, la duración de los periodos de funciones y sus poderes atribuidos. Sin embargo todas coinciden en la idea de que la principal función de los gobiernos locales es la cobertura de servicios básicos para la comunidad, Fesler (2007:30) menciona que los gobiernos locales proveen servicios de seguridad pública, el mantenimiento de calles, parques e instalaciones recreativas de la ciudad, el tratamiento de aguas residuales, la recolección de basura, la zonificación urbanística, la aplicación del código de construcción, los servicios de bomberos y rescate, el control de animales, el transporte, educación primaria y secundaria, también pueden proveer o contratar empresas de servicios de transporte, agua potable, gas y electricidad.

A partir del siglo XIX, las entidades de EE.UU. han ido decretando garantías legales en materia de autonomía local para los gobiernos locales por la vía constitucional, esta tendencia continuó hasta los años 90. Como resul-tado de ello, los gobiernos locales de todos los estados, excepto tres de ellos, tienen alguna libertad para definir sus formas de organización institucional y en veintiocho estados tienen amplio poder, que llega en algunos casos a una total autonomía para decidir sobre asuntos locales, de esta manera es posible adaptar las formas de gobierno



y estructuras organizacionales dependiendo del desarrollo y las demandas de la sociedad (Villasana, 2007). Por esta razón existen en EE.UU. un sinnúmero de variedades de sistemas de administración pública a nivel local.

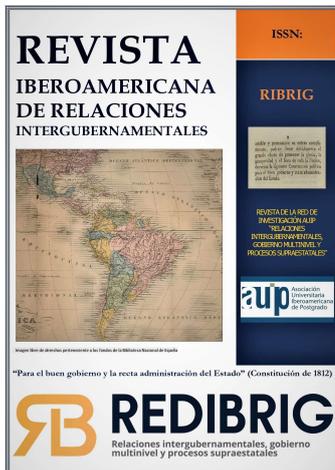
En Estados Unidos existen cincuenta gobiernos estatales con 89 mil 476 unidades de gobiernos locales, doce millones de empleados trabajan para el gobierno local según lo refiere el *Census of Governments* (2010) del departamento de Censos del Gobierno de Estados Unidos. La mayoría de los estados se dividen en condados (counties), a su vez los condados se subdividen y forman las ciudades, pueblos y pequeñas localidades; es así como se forman ciudades-condado y áreas metropolitanas. Hasta el 2007, como informa el censo antes mencionado EE.UU. Se dividía en: 3,033 condados, 19,492 ciudades, 16,519 pueblos. Una de las principales cualidades del sistema americano es su adaptabilidad, lo cual permite no sólo subdividir a los condados y ciudades sino que también logra su unión administrativa.

26

Los sistemas de administración local tradicionales se han ido transformando, actualmente existen varias subdivisiones de cada tipo de gobierno. Debido a esta diversidad es difícil agrupar todos los regímenes. Para algunos autores no es posible categorizar los sistemas de gobiernos en pocos grupos, o en los ya tradicionalmente definidos.

Por esta razón, se toma como referencia los sistemas de gobierno definidos por la Nacional League of Cities (NLC) y la Internacional City/County Management Association (ICMA)⁵ los cuales son: Cabildo-Alcalde, Comisión, Asamblea y Cabildo-Gerente. A continuación, se describen sus principales características, ventajas y desventajas de las 3 primeras formas de gobierno menciona-

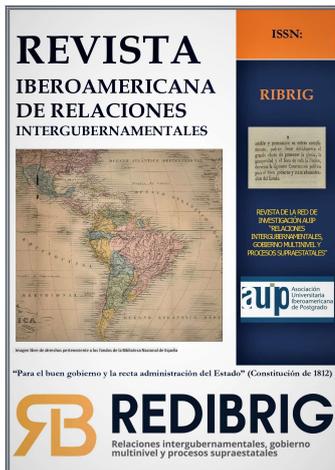
⁵ Para mayor información visite www.nlc.org y www.icma.org



das, dejando al sistema Cabildo-Gerente en otro apartado por la relevancia que tiene, ya que en él se basa el modelo el cual se analiza en este trabajo de investigación (Administrador Municipal).

- *Cabildo-Alcalde*⁶: Este sistema tiene raíces legales y políticas inglesas, fue la forma local preva-
leciente en los primeros años de vida independiente del país. Existen dos figuras principales; los Council Members o Councillors (Miembros del Cabildo, Concejales o Regidores – término usado en México) y el Mayor (Alcalde). En estos países ambos actores poseen muy variadas funciones. Los Council Members o Councillors pueden ser electos por Distrito y/o representación proporcional, se permite reelección y la duración de sus cargos generalmente va desde un año hasta los cuatro. Sus funciones son legislar y crear ordenamientos y normas operativas/administrativas para el gobierno. El Mayor puede ser electo de forma directa (el ciudadano vota) o indirecta (los Council Members o Councillors eligen al Alcalde). Su función suele ser ejecutiva y/o legislativa dependiendo de la ciudad, pueblo o municipio. En este tipo de organización también se evita la concentración del poder en un individuo, sin embargo, debido a la dispersión del poder pueden existir problemas de rendición de cuentas. Shaw (2006:30) menciona que la solución que se planteó fue “hacer una variación al régimen, proporcionándoles más poder a la figura del Alcalde”, fue así como surgió el sistema de Alcalde fuerte con Cabildo (strong mayor-council), en esta forma el Alcalde es elegido democráticamente por la pobla-

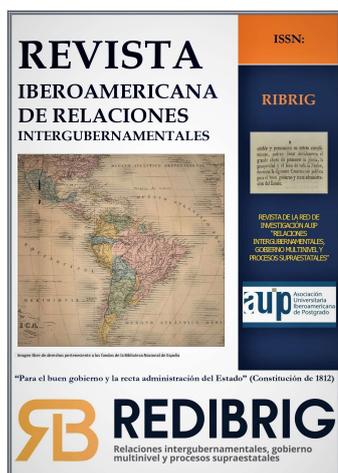
⁶ Para algunos este modelo bien puede empatar con el “Ayuntamiento” en México, pero el hecho de contar con el Síndico, una figura con una función exclusiva (representar jurídicamente al Ayuntamiento), obliga a incluir al Ayuntamiento como un forma de gobierno diferente.



ción, las campañas son auspiciadas por los partidos políticos de la localidad. La función del Alcalde según Kemp (2007:80) es dedicarse a manejar la organización administrativa municipal y todas las líneas de autoridad de los departamentos gubernamentales son dirigidos por él, en esta forma de organización el Alcalde puede vetar las acciones del Cabildo.

La ventaja principal del sistema Alcalde fuerte con Cabildo, es que el Alcalde conoce mejor las necesidades y carencias de su comunidad, existe un sistema de balance y revisiones entre el ejecutivo y el legislativo. En una ciudad grande y con mucha diversidad, es posible que existan conflictos de intereses, es aquí donde se necesita la figura de un político fuerte, electo por la mayoría que tome decisiones con liderazgo. La principal desventaja es que un Alcalde electo es vulnerable a grupos de interés y al favoritismo político, por otro lado existen discrepancias políticas entre el Alcalde y el Cabildo por lo que en un momento de toma de decisión urgente pueden tardar tiempo en resolver los asuntos. De acuerdo al ICMA, en EE.UU. el 38% de las comunidades (municipio, ciudad, pueblo) opera bajo esta forma de gobierno.

- *Comisión:* Esta forma de gobierno nace como respuesta inmediata a los graves problemas de clientelismo y competencia política que tuvieron su apogeo a nivel local en las últimas décadas del siglo XIX. Bowman y Kearney (2009:255) sostienen que fue promovida por expertos de las ciencias políticas sumados con empresarios que intentaron aislar a los partidos políticos y a los favores que estos se comprometían. El sistema funciona mediante la organización de cinco comisiones que son el cuerpo legislativo de la localidad, cada una

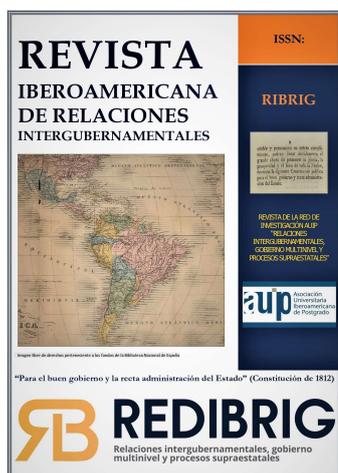


de estas comisiones son lideradas por un comisionado, estos comisionados son elegidos por el pueblo, son los administradores y al mismo tiempo legisladores de la ciudad, es así como el cuerpo ejecutivo y legislativo de la localidad se fusionan.

Su principal ventaja es que las comisiones que se crean están ligadas entre sí, por lo que es fácil tener objetivos en común, además la mayoría de los comisionados con empresarios que logran hacer más eficiente la administración. La mayor desventaja es que no existe un proceso para revisar el balance entre lo administrativo y lo legislativo, asimismo no existe una cabeza y las responsabilidades y méritos son divididos entre los cinco comisionados, además estos tienden a actuar como protectores de sus propios departamentos, por esta razón es común que surjan disputas en la discusión de presupuesto. En la actualidad sólo el 1.2% de las comunidades en EE.UU. mantienen esta forma de gobierno y muchas de las que operaban bajo este modelo cambiaron a la forma de Cabildo-Gerente.

- *Asamblea:* Fue la primera forma de organización local en EE.UU., sus orígenes provienen de las leyes inglesas, su práctica se remonta al establecimiento de la región de la Nueva Inglaterra en el noroeste del EE. UU. Shaw (2005:55) describe a la Asamblea como “el cuerpo legislativo de la comunidad que se compone principalmente por sus ciudadanos adultos, los cuales tienen reuniones anuales en donde se discuten y votan las reglas y leyes locales que son previamente propuestas por una mesa directiva”.

La mesa directiva es conformada por ciudadanos electos que ocupan el cargo por un periodo de tres años, esta mesa ejecutiva es el brazo ejecutivo



de la comunidad, administra el presupuesto e implementa las políticas públicas y reglamentos aceptados por la Asamblea. El miembro de la mesa con mayor autoridad es el secretario ejecutivo, quien es conocido también como el administrador del pueblo. En la actualidad muchas de las comunidades que tenían este sistema de gobierno han aumentado su población, es cada día más difícil organizar asambleas en comunidades con más de 50,000 habitantes, por lo que este modelo comenzó a flexibilizarse dando paso a la Asamblea Representativa que organiza el mismo tipo de reunión anual pero con representantes divididos por distritos electorales. La ventaja de esta forma de gobernar es que evita que el poder se concentre en unos cuantos individuos, la gente tiene altos índices de confianza en su gobierno y existe una alta participación ciudadana en los consejos o comités. La desventaja es que al fragmentar el gobierno en consejos y comités es difícil conjuntar esfuerzos operativos y en caso de alguna crisis, no es posible reaccionar con rapidez. Actualmente sólo el 5.6% de las comunidades en EE.UU. opera bajo esta forma de gobierno

30

2. Sistema Cabildo-Gerente (*City Management*)

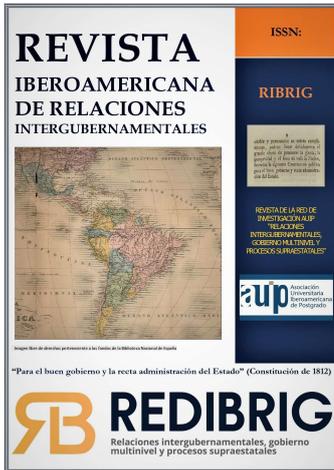
En la última década del siglo XIX se dio una gran reinvención del gobierno federal y local de EE. UU., durante la época progresista liderada por Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. Esta reinvención señala Osborne (2006:41) que se realizó para poder enfrentar los problemas que trajo la economía industrial que estaba adoptando el país; su objetivo era “terminar con el uso de los empleos oficiales como recurso político clientelar”. Para este fin se creó un sistema de servicio público de carrera, donde los aspirantes a empleos públicos tenían que pasar exámenes escritos, también se delimitó un sistema de

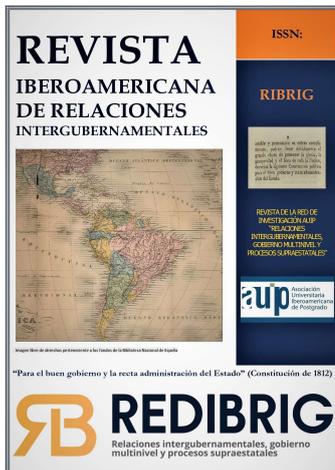
sueldos y se protegió a los buenos empleados contra despidos injustificados.

Vocino y Rabin (2005:25) sostienen que un paso importante se logró cuando se dividieron las funciones y responsabilidades de gestión y se creó la profesión de gerentes municipales independientes a los asuntos políticos, estos nuevos gerentes estarían a cargo de la administración de los servicios públicos siguiendo una ideología empresarial. Con esto se logró la despolitización de un profesional competente que no tuviera compromisos políticos ni partidistas, es así como se dan los inicios del sistema Cabildo-Gerente.

Villasana (2007) nos relata los primeros pasos del sistema City Management:

“Fue en 1908 en Staunton, Virginia, bajo la mirada visionaria de Richard S. Childs, conocido como el padre del sistema “Cabildo-Gerente”, donde se comenzaron a hacer las reformas necesarias para que los administradores públicos pudieran comenzar a hablar de una gestión empresarial municipal. En 1912, en Sumter, Carolina del Sur, se adoptó la primera carta constitutiva de la administración pública para poder implementar el sistema. Dos años más tarde Dayton, Ohio fue la primera ciudad en cambiar su sistema de gobierno por el city management, en 1930 vino una oleada de condados que decidieron cambiar su sistema de gobierno. Un factor que influyó en el éxito del nuevo sistema de gobierno fue el crecimiento que se dio después de la Segunda Guerra Mundial, pues se comenzaron a buscar políticas públicas con mayor efectividad por medio de gobiernos más eficientes, muchas ciudades comenzaron a cambiar su estructura gubernamental adoptando el city



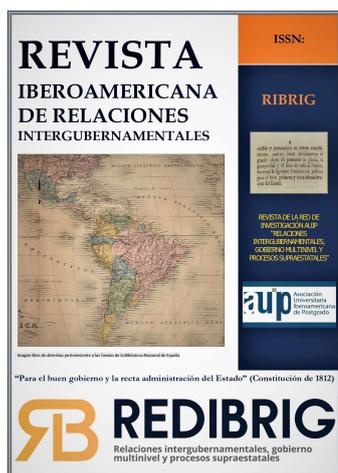


management para poder dar respuesta a las crecientes demandas de la sociedad y al creciente desarrollo que trajo consigo el periodo de la posguerra. En una década (1945-1955) las ciudades de 5 mil a 50 mil habitantes que utilizaban este sistema se duplicaron y en dos décadas también se duplicó las cifras en ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes”.

El ICMA refiere que en el año 1955 el sistema City Management era el más utilizado en ciudades de 100 mil a 250 mil habitantes, es así como el sistema consigue tener el doble de éxito que las ciudades que tenían el sistema Cabildo-Alcalde. Para 1999, 4 mil ciudades aprobaron el régimen City Management, en ese año esta forma de gobierno local comenzó a ser la más exitosa y popular en ciudades con una población mayor a los 10 mil habitantes. “Hoy en día es la forma de gobierno con mayor crecimiento del país. De las 10 ciudades más importantes de EE. UU. la mitad utilizan el sistema: Phoenix, Arizona; Dallas y San Antonio, Texas; San Diego y San José, California” (Kemp. 2007:106).

En EE.UU. los ciudadanos de las comunidades usualmente votan en un referéndum si es que desean ser gobernados por este sistema de gobierno. Esto da al nuevo cargo una legitimidad política, social y moral de gran envergadura, por lo que no se adopta como una mera figura administrativa u organizacional, sino como un actor principal dentro del cuerpo gubernamental de la comunidad.

La forma de gobierno Cabildo-Gerente y la figura misma en sus diversas modalidades, se han extendido; hoy en día operan en más de 3 mil 400 comunidades y ciudades de Norteamérica. Según la National League of Cities (www.nlc.org), el 58% de las comunidades de EE.UU. opera bajo este modelo y ello incluye a nueve de



las treinta ciudades más grandes. La cifra resulta semejante con una encuesta de ICMA (asociación que agrupa a los City Managers) que da un 53%.

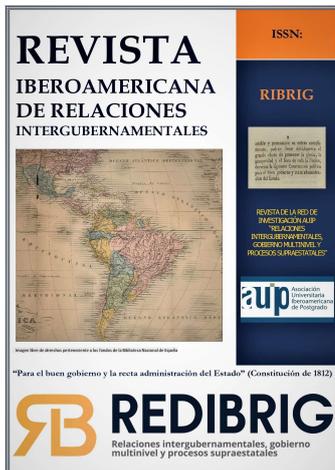
El City Manager, término con el cual es nombrada la figura administrativa del Cabildo-Gerente en EE.UU. y Canadá, es conocido como Administrador Municipal en Chile, Brasil y México, Town Secretary en el Reino Unido, Municipal Clerk en Australia y Nueva Zelanda, Town Permanent Secretary en Holanda, etc.

3. Marco Jurídico que sustenta la figura “Administrador Municipal” en México

Para lograr la implementación de la figura del “Administrador Municipal” es necesario realizar un análisis de las leyes que rigen el municipio mexicano, más específicamente al municipio de Tehuacán, Puebla.

Como se mencionó anteriormente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del municipio en nuestro país. A partir de 1917 este artículo ha sido reformado en diversas ocasiones con el objeto de ir adaptando la figura del municipio al contexto nacional. El espacio para poder organizar a los gobiernos municipales conforme las necesidades de este, se encuentran en la fracción II de dicho artículo, donde se hace mención de las facultades para establecer las bases generales de la administración pública municipal. Esta fracción fue reformada durante el sexenio de Ernesto Zedillo

Esta reforma fue materializada con el decreto publicado el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, con esta acción se fortalece y dota de mayor autonomía política y administrativa a los municipios, además de garantizarles el derecho de iniciativa en materia tributaria mediante el cobro del impuesto predial a organismos y empresas paraestatales.

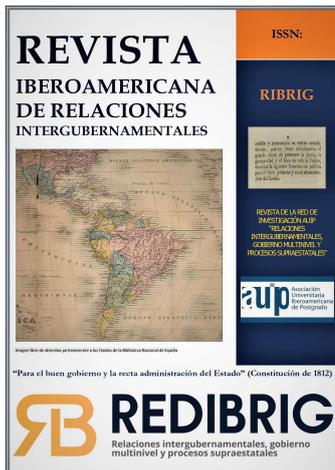


Lo notable de esta reforma para el tema que estamos tratando, es la libertad política existente para organizar los gobiernos municipales, además de que los parámetros generales establecidos permiten la incorporación de la figura “Administrador Municipal”.

Corresponde en el siguiente paso, analizar que las leyes estatales no se contrapongan con la figura que se desea implementar en los todos los municipios de México, pues como se mencionó anteriormente, ya algunos de estos implementaron este modelo de administración, resta pues entonces al respecto, analizar las leyes y reglamentos locales y realizar una propuesta general para que la figura del “Administrador Municipal” sea adoptado en los municipios de México, bajo la premisa establecida en la Carta Magna en cuanto a que:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que emita el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Así mismo se observara la Ley Orgánica Municipal del Estado, en la cual se encuentran dadas las condiciones para poder implementar la figura, es decir, se hará notar la capacidad que tienen los Ayuntamientos de los Estados, para poder expedir y actualizar sus reglamentos municipales, entre ellos el Bando de Policía y Gobierno, le brinda viabilidad a la figura del “Administrador Municipal”, pues como se describirá más adelante, es mediante



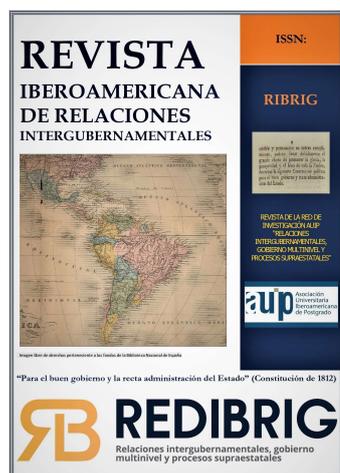
este reglamento como el Ayuntamiento tiene la posibilidad de dar validez a la figura del Administrador Municipal.

Como se mencionó en el apartado de los objetivos, lo anterior será abordado en próximas publicaciones, solo dejamos como antesala el análisis del cómo se ha implementado dicha figura en otros países desde el punto de vista jurídico, político, organizacional y social, para a partir de ello, elaborar una propuesta general para fortalecer la gestión municipal en México, sin contraponer las normas antes citadas.

VII. CONCLUSIONES³. CONCLUSIONES

El objetivo de la presente comunicación es describir la figura del “Administrador Municipal” y a partir de los beneficios de dicha figura, elaborar una propuesta para fortalecer la gestión en los municipios de México. Un punto elemental para desarrollar la investigación es el encontrar las condiciones administrativas que hacen necesaria la adopción de dicha figura en su actual estructura orgánica, por el método de observación directa se encontró un problema de tipo organizacional que deriva en incumplimiento de los objetivos trazados por el presidente municipal.

Observamos que en la mayoría de los municipios es necesario contar con una figura fuerte encargada de ayudar al presidente municipal a ejecutar eficientemente la parte administrativa, que esta figura cuente con la jerarquía organizacional para ser escuchado y obedecido por los demás funcionarios de primer nivel. Para poder resolver este problema en la realidad actual en los municipios de México, es una alternativa que debe ser empleada y que además, ya está demostrado que cuenta con un gran éxito en el ámbito internacional, como se ha venido mencionando, esta alternativa es el “Administrador Municipal”.



Es una figura que descarga funciones administrativas que actualmente tienen los presidentes municipales, permitiendo una mayor racionalidad de recursos y eficiencia al ejecutar los programas y planes impuestos por el presidente municipal y el cabildo. Al realizar un análisis de las características que se requieren para poder implementar la figura en los ayuntamientos, se revisó el enfoque jurídico, organizacional dando como resultado la viabilidad de aplicación. A partir de este análisis se realizará una propuesta de implementación del “Administrador Municipal” en próximas publicaciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Arellano, David (2007). Reformando el gobierno, una visión organizacional de cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa editores, México.

Castelazo, José (2009). La modernización de la Administración Pública en México, Instituto Nacional de la Administración Pública, México.

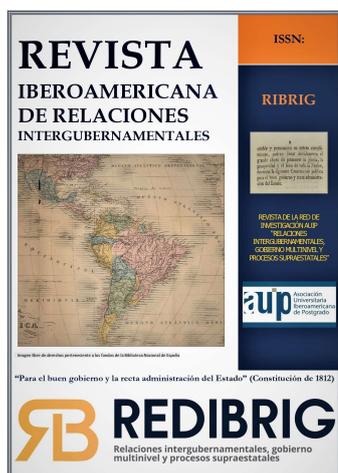
Bowman, Anne y Kearney Richard (2009). State and local government, the essentials, 3 ed, Houghton Mifflin, EE.UU.

Cabrero, Enrique (2010). Administración Pública; biblioteca básica de administración pública, siglo veintiuno editores, México.

Chávez, Pedro (2007). Cómo administrar un municipio, segunda edición, Ed. Trillas, México.

Fesler, James. (2007). The Politics of the administration process, 2 ed, Chatman house, EE. UU.

Merino, Mauricio (2007). Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, Nostra ediciones, México.



Nickson, Andrew (2008) El Gobierno local: una responsabilidad Compartida, en: La Ciudad en siglo XXI: Experiencias exitosas en Gestión del Desarrollo urbano en América Latina, BID.

Osborne, David (2006). La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público, Paidós, España.

Kemp, Roger (2007). Managing America's cities. A handbook for local government productivity, McFarland and company, EE.UU.

Salazar, Julián (2009). Elementos básicos de la Administración Municipal, 3ed, IAPEM, México.

Sánchez, José Juan (2008). Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, 2ed, Editorial Porrúa, México.

Shaw, Kennedy. (2006). Comparativo de las estructuras de los gobiernos locales en Estados Unidos, ICMA, EE. UU.

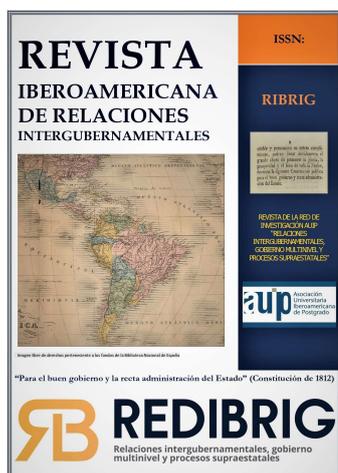
Toinet, Marie France (2008). El sistema político de los Estados Unidos, 2ed, Fondo de Cultura Económica de España, España.

Villasana Jaime, (2007) "Formas de gobierno local en Norteamérica". Administración y Políticas Públicas. VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política. 15 y 16 de Febrero. España. Ed. País Vasco.

Vocino Thomas y Rabin Jack (2005). Contemporary Public Administration, 3 ed, Harcourt, EE.UU.

OTRAS FUENTES

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. México. (Consultado el 4 de Noviembre de 2012). <http://www.censo2010.org.mx>



National League of Cities, Form of Municipal Government. Fecha de publicación y actualización desconocido [consultado 12 de Noviembre de 2012]. Documento disponible en Internet http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/156.cfm

Secretaría de Desarrollo Social, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004. México. (consultado el 6 de Noviembre de 2012), http://www.bdso-cial.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=106%3Aencuesta-nacional-de-gobiernos-municipales

U.S. Department of census, Census of governments 2010. EE.UU. (consultado el 9 de Noviembre de 2012) <http://www.census.gov/govs/cog>