

Capítulo III: La aplicación del *city management* en México*

3.1 Condiciones necesarias para la aplicación del *city management*

Desde hace más de una década, la *International City/County Association* (ICMA) ha intentado promover la implementación del sistema en México con características muy similares a la forma de gobierno de Estados Unidos. Se ha visto que es posible implementar el sistema en ciudades de Latinoamérica. Municipalidades en Chile como Coyhaique, Portezuelo, Subiere, Puerto Montt y Simón Bolívar en Ecuador ya comenzaron a adoptar el sistema. Estas ciudades pudieron adaptar el sistema gracias a la flexibilidad del mismo y por ésta razón han sido casos exitosos. Pudieron mezclar la forma de gobierno del ayuntamiento y crear la figura de un administrador de la ciudad.¹⁴¹ Eso quiere decir que no tienen que hacer cambios radicales en su forma de gobierno sino en su base administrativa.

En Chile, inspirados en el modelo estadounidense y gracias al apoyo de ICMA desde 1992 diversas ciudades crearon la figura del administrador municipal. Ésta innovación se comenzó a dar gracias a las reformas de su Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Desde ese año dicha ley ha sido modificada, fortaleciendo y especificando más la figura del administrador municipal con cada reforma. La última que se llevó a cabo estipula que la creación de la figura no es obligatoria. Además, que los municipios que quieran arroparla son libres de hacerlo, siempre y cuando sea propuesta por el alcalde y aprobada por el consejo de la ciudad. Enuncia también las generalidades del

* La traducción del nombre de la forma de gobierno *city management*, por parte de ICMA-Latinoamérica es plan consejo-gerente ó forma cabildo-administrador. Dependiendo si se habla de la forma de gobierno ó solamente de la adaptación del sistema. Al *city manager* se le denomina administrador de la ciudad. Como se mencionó en la introducción en este capítulo se utilizarán los nombres en español.

¹⁴¹ Octavio Chávez y Jaime Villasana. *El Administrador Municipal y su viabilidad para México*. Ponencia. IV Congreso IGLOM, Red de investigadores de gobiernos locales mexicanos. Guanajuato, México. 24-26 de noviembre de 2005.

puesto, tales como: características generales para aspirar al puesto, razones para que sea removido, entre otras. Las especificaciones del trabajo que desempeñará el administrador se dejan abiertas a cada municipio. Dos de las municipalidades que han implementado el sistema y han tenido éxito son Punta Arenas y Puerto Montt. En dichas municipalidades el administrador municipal tiene la responsabilidad de coordinar el funcionamiento de las unidades administrativas municipales y los programas que éstas emprendan. Además tienen la encomienda de supervisar los planes anuales de acción municipal.¹⁴²

Existen antecedentes de la utilización del sistema *city management* en México. En Tijuana, Baja California la figura del administrador municipal se implementó durante dos años, del 2002 al 2004, bajo la administración panista de José de Jesús González Reyes.¹⁴³ El sistema fue interno, es decir, nunca se expuso abiertamente a la sociedad. Por lo que, en el 2004 cuando la administración priísta tomó posesión en la entidad y quiso eliminar el puesto del administrador de la ciudad, hubo poca respuesta y resistencia por parte de la ciudadanía.¹⁴⁴ En Oaxaca, el artículo 87 de su Ley Municipal estipula que si el alcalde es removido, un administrador municipal puede cubrir su cargo y desempeñar las tareas administrativas. En Texcoco, municipio del Estado de México, se creó la figura de gerente municipal en el 2006. Sin embargo, en todos los casos el administrador municipal aplicó solamente como un cargo en el cuerpo administrativo del municipio y no como una forma de gobierno en sí.¹⁴⁵

¹⁴² Municipalidad de Puerto Montt “Unidades Municipales” (consultada el 2 abril 2008). Disponible en http://www.puertomonttchile.cl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=52&Itemid=87

¹⁴³ Ver anexo 3.

¹⁴⁴ Jaime Villasana, entrevista electrónica. Realizada el 26 de marzo de 2008.

¹⁴⁵ Jaime Villasana Dávila. *Formas de gobierno local en Norteamérica; variedad a diferente escala*. Ponencia VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política. Área de trabajo: Administración y Políticas Públicas. 15-16 de Febrero de 2007. Bilbao, País Vasco, España, 7.

Si bien es cierto que en las entidades mexicanas que se ha implementado el modelo no ha sido de la mejor manera, hay que recalcar que al menos es un adelanto. No obstante, lo que se propone en esta tesis es que se cree la figura del administrador municipal en los municipios mexicanos con una posición estratégica en la toma de decisiones municipales. Además que su puesto este sustentado en una estructura legalmente aceptada por la carta orgánica del municipio. Sino es así, “será un actor burocrático más y habrá motivos suficientes para desaparecerlo en el corto plazo.”¹⁴⁶

En México, la heterogeneidad de los 2, 454 municipios hace difícil la tarea de clasificación, y por ende es complicado definir qué municipios tienen las condiciones necesarias para implementar el sistema. Así vemos que en el país existen municipios urbanos, que pueden ser metropolitanos, ciudades medias o pequeñas y también municipios rurales. Hay municipios que tienen que administrar cuantiosos recursos, contrastando con otros de pocos recursos. Por esta razón, cuando se habla en abstracto, es correcto hablar de los municipios mexicanos en vez del municipio mexicano.¹⁴⁷ En la actualidad hay pocas investigaciones integrales y sistemáticas del perfil del administrador municipal y de la viabilidad de poder implementar el sistema en México, debido a dicha diversidad.¹⁴⁸ No obstante, existen características básicas que son posibles de catalogar, por ejemplo: aceptación de la opinión y participación pública, madurez política e institucional del municipio, aspectos económicos, sociales, zona geográfica, entre otras. A continuación se

¹⁴⁶ Villasana, Entrevista electrónica, 28 marzo 2008.

¹⁴⁷ Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez, “Gestión y política de los servicios municipales en México, Reflexiones sobre sus perspectivas,” en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, ed. Mauricio Merino (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999), 216.

¹⁴⁸ Alejandro, Herrera, “El gobierno municipal en México y la política pública de los 90’s,” *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, ed. Mauricio Merino, 71.

abordará cada una de estas condiciones. El marco legal necesario para implementar el sistema se abordará en el siguiente subcapítulo.

Para Jaime Villasana la condición primordial para poder implementar el sistema es que exista voluntad política por parte del presidente municipal, los regidores y otros actores importantes del municipio para buscar formas innovadoras de administración pública. Con esta voluntad será posible poder debatir objetivamente la adopción o no de un nuevo sistema de administración pública.¹⁴⁹ La madurez política y social que tenga el municipio es una condición más notable que el factor geográfico. Esta madurez es importante para que la mayoría de los actores del municipio promuevan, acepten y apoyen nuevas formas de organización gubernamental en sus municipios. La transparencia política también es forzosa. Desde el inicio que se propongan cambios de sistema o la aplicación de una nueva gerencia pública, es imprescindible que se haga público el proceso de planeación y de cambio. De esta forma se tendrá mayor confianza en los procesos y en la nueva forma de gobierno.

De igual forma, el gobierno estatal debe apoyar las innovaciones que harán bien a los municipios que implementen el sistema. En nuestro país, ha sucedido en distintas ocasiones el lamentable hecho de que si existen gobiernos yuxtapuestos, el nivel estatal tiende a truncar o a intervenir en propuestas del municipio. No se necesita que el gobierno estatal apoye cabalmente la creación de la figura del administrador público, pero al menos debe aceptar y no poner obstáculos para su pleno desempeño. Lo que se debe evitar a toda costa es que el gobierno estatal quite apoyos económicos y financieros para el municipio, como castigo por ser gobernados por otro partido político. Debe existir una voluntad de

¹⁴⁹ Jaime Villasana, Entrevista electrónica, elaborada el 26 de marzo del 2008.

fondo por parte del gobierno estatal de colaboración y cooperación. El nivel estatal debe recordar que si le va bien al municipio también él se beneficia. Es importante que se dejen de lado los intereses políticos y se centren en lo que más bienestar dé a la comunidad.

No es necesario que exista una condición en cuanto a qué tipo de partido político deba estar en el poder para implementar el sistema. Es decir la ideología política de los partidos no es un factor importante para aceptar o no al administrador de la ciudad. Los dos avances que han existido en el país lo demuestran. En el 2002, cuando se implementó el sistema se hizo bajo el gobierno panista. Mientras en Texcoco, la figura se adoptó bajo el gobierno del Partido de la Revolución Democrática con Constanzo de la Vega, quien gobernará el municipio hasta el 2009.¹⁵⁰ Si bien es cierto que los partidos políticos en el poder promueven el cambio del sistema, debe existir “...una decidida voluntad política, interpartidista, para alcanzar la reforma de la administración pública que involucre efectivamente a sus principales protagonistas, y tenga así, efectos en la legitimación de las instituciones públicas en su conjunto.”¹⁵¹

Es más factible que gobiernos que ahora tienen un mejor desempeño institucional, logren aceptar cambios innovadores como el *city management*. Entendiéndose como desempeño institucional a la capacidad que tiene un gobierno para atender las necesidades y demandas de su población y la eficiencia con que lleven sus asuntos públicos.¹⁵² A su vez, el desempeño institucional es mejor, cuando los gobiernos son divididos (el ejecutivo y

¹⁵⁰ Jaime, Villasana. *¿City management en Texcoco?* (diciembre 2006, consultado 02 febrero, 2008): disponible en <http://localeando.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/citymanagerentexcoco.doc>

¹⁵¹ Rodolfo Vergara “Nuevo institucionalismo y reforma administrativa” en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, ed. Juan de Dios Pineda (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999), 71.

¹⁵² Alberto Díaz Cayeros, “Federalismo y Convergencia Regional,” *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, ed. Mauricio Merino ,373.

la mayoría del legislativo no pertenecen al mismo partido) o con una cultura de alternancia en el poder. Esto último debido a que tiende a indicar que la ciudadanía sí ejerce su voto con conciencia de elegir al mejor representante político. Y con esto, los políticos se hacen más responsables ante sus electores.

En Estados Unidos el sistema *city management* promueve que las elecciones del cabildo, sean apartidistas. Con esto, garantizan que el funcionamiento del *city manager* quede totalmente despolitizado. Es decir, no tiene que rendir cuentas o apegarse a una ideología política con el fin de simpatizar con la mayoría del cabildo y con esto mantener su puesto. En México se han comenzado a hacer reformas para poder seguir este camino. Sin embargo, no se han puesto en práctica cabalmente. Aún existe en nuestro país una alta politización de todos los procesos políticos y sobre todo electorales. Sería óptimo si el cabildo se escogiera apartidistamente sin embargo, los grupos de poder y partidos políticos aún no lo permiten. No obstante, se puede aplicar el sistema si es que se logra la voluntad interpartidista que se mencionó anteriormente con una mira puesta en el bien de la comunidad.

En cuanto a la parte económica, Villasana afirma que el desarrollo económico municipal no tiene que ser un factor que impacte negativamente para decidir la implementación del sistema. Más aún, el autor explica que “[i]ncluso los municipios en condiciones más desfavorables deberían ser los más interesados en aplicar nuevos modelos administrativos toda vez que los que tienen actualmente no están funcionando ya sea por que el modelo es disfuncional o porque no hay la capacidad humana y económica para que

el modelo actual funcione.”¹⁵³ Por su parte, los municipios con mayor desarrollo económico, pueden tener aún mayores beneficios recibiendo las ventajas que ofrece el sistema. Como por ejemplo una mejor administración de sus recursos por medio del administrador de la ciudad.

El comportamiento socioeconómico del municipio, no es una condición primordial para implementar o no el sistema. Pero puede influir en el sentido de la aceptación de la sociedad. El grado de educación y alfabetización de la mayoría de los ciudadanos es importante. “A mayores ingresos, escolaridad, conciencia moderna, mayor rechazo de un sistema premoderno.”¹⁵⁴ Es así como una comunidad con más educación y modernidad, podrá aceptar un sistema de gerencia pública más innovador como el consejo-gerente.

Es necesario que exista una alta participación ciudadana. Es primordial que la sociedad esté enterada de lo que implica cambiar el sistema. Deben entender perfectamente como funciona el plan consejo-gerente o el administrador de la ciudad debido a que es de suma importancia que el sistema sea apoyado por la gente. “Si el debate público sobre la implementación del Administrador Municipal es serio y con argumentos entonces es probable que haya una buena responsiva ciudadana para la nueva figura...”¹⁵⁵ Si por el contrario, no se brinda información y no se debaten los argumentos puntuales sobre el tema entonces existirá apatía por parte de la gente y no apoyarán el cambio del sistema. Se recomienda como en Estados Unidos que sean las personas del municipio las que voten por el sistema, al menos que busquen como presionar para que se realice el cambio. Eso es durante la adaptación del sistema, pero también es importante que la sociedad esté enterada

¹⁵³ Villasana, Entrevista electrónica, elaborada el 26 de marzo del 2008.

¹⁵⁴ Gabriel Zaid, *Adiós al PRI* (México: Océano, 1995), 134.

¹⁵⁵ Jaime Villasana, entrevista electrónica. Realizada el 28 de marzo del 2008.

continuamente de las mejoras y avances que se han logrado en sus localidades para que así puedan apoyar el sistema y no sea removido como sucedió en Tijuana.

Una reforma administrativa tiene que reorganizar integralmente los mecanismos y estructuras de los departamentos que no estén funcionando. La meta en la que se debe de enfocar es en la eficiencia y el mejoramiento de la entidad.¹⁵⁶ Se puede decir que durante este proceso de cambio se van a presentar tres etapas de adaptación. Primero, se encontrarán

...las prescripciones tradicionales de las disciplinas administrativas y su esfuerzo por claridad, precisión y racionalidad. En la segunda, tenemos el desmantelamiento de las rutinas, símbolos y tradiciones con la consiguiente confusión en identidades, criterios para procesar información y responsabilidades institucionales. La construcción de los sustitutos- las nuevas identidades y las nuevas rutinas- será resultado de un lento proceso de adaptación... Finalmente, la etapa de la incertidumbre creada por el proceso de reforma abre espacios al rejuego de intereses políticos de grupos e individuos anteriormente constreñidos por las normas institucionales.¹⁵⁷

Por esta razón, es necesario que también exista un entendimiento por parte de los actores internos del municipio, para que entiendan el proceso, y se comprometan con el nuevo sistema.

También es necesario que en el municipio se encuentren las condiciones y requisitos necesarios que se ligan con la implementación de un servicio civil de carrera. En primer lugar debe existir o se debe crear un marco jurídico y normativo para establecer la estructura de la nueva profesión. Además, es esencial que exista un buen sistema meritocrático, que establezca las contrataciones y promociones de los servidores públicos

156 Vergara, “Nuevo institucionalismo y reforma administrativa” en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, ed. Juan de Dios Pineda, 70.

157 Rodolfo Vergara “Nuevo institucionalismo y reforma administrativa” en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, 71.

según sus méritos y logros.¹⁵⁸ La remuneración del administrador tiene que ser delicadamente estudiada y se debe de ofrecer un sueldo justo que refleje su trabajo, esfuerzo y eficiencia. El sueldo del administrador debe ser fijado por el ayuntamiento, según lo estipulado por las leyes de cada entidad.

En cuanto a zona geográfica, se puede pensar que los municipios del norte del país por su vecindad con Estados Unidos, sean los más prestos a aceptar el sistema. Además, Gabriel Zaid explica que algunos de los estados tienen una población con un sentido más crítico al sistema político y son más aculturados hacia la modernidad. Principalmente habla de los estados del norte, por que debido a su posición geográfica son menos dependientes del paternalismo del Estado y del proteccionismo del presidente y su presupuesto.

Por ejemplo, los municipios del Estado de Nuevo León, cuentan con un 85% de población urbana. Su sistema político se ha caracterizado por ser uno de los más democráticos y competitivos a nivel nacional. Ya existe una tradición de búsqueda de procesos administrativos de calidad a nivel privado, pero han estado influenciando el rubro público.¹⁵⁹ Cabe mencionar, que desde la década pasada han instituido sistemas administrativos que buscan una mejor planeación y una modernización administrativa. Así en 1992 instauraron la Dirección de Modernización y Calidad. Dentro de las acciones más importantes que se han efectuado gracias a esta dirección, se encuentra la tabulación de los sueldos para todos los funcionarios públicos. Cuidando el presupuesto global, se crearon categorías que permitieron una mayor justicia en cuanto a la paga del personal.¹⁶⁰ También se creó el Centro de Capacitación en la Calidad (CECCAL), el cual diseña e imparte cursos

¹⁵⁸ Fernanda Somuano y Dionisio Zabaleta, “El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno,” en *Servicio Profesional de Carrera* 2, no. 4 (otoño, 2005): 74.

¹⁵⁹ Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo* (México: Ediciones Castillo, 1998), 49.

¹⁶⁰ Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo*, 59.

tórico-prácticos, obligados para todos los servidores públicos estatales. Estas innovaciones son ya un gran adelanto de una nueva gerencia pública municipal. Y pueden ser la base del cambio al sistema de cabildo-administrador.

Por su parte, en el estado de Coahuila se han llevado más foros y debates abiertos en cuanto a la factibilidad de cambiar al sistema cabildo-administrador en sus municipios. Esto debido a la estrecha cooperación que está teniendo en diversos rubros con condados y ciudades de Texas, Estados Unidos. De hecho, en el 2005, el candidato a la presidencia municipal de Ramos Arizpe, propuso en su campaña la implementación del sistema.

Es necesario que exista como en Estados Unidos una organización autónoma que pueda asesorar a los municipios en cuanto al tema. Así como agrupar a los administradores municipales e incitarlos a capacitarse continuamente. Lo más importante es que se revise que sigan los códigos de ética estipulados para los administradores municipales. La *International City/County Management Association* ha operado en México desde 1992. En 1997 recibió un apoyo financiero por parte del gobierno estadounidense, gracias a USAID y el programa “Alianza México-US para el Desarrollo Municipal”. Desde 2004 trabaja de forma más independiente y se ha dedicado a dar asesoría especializada a gobiernos municipales que la soliciten. Además brinda apoyo técnico y cuenta con una amplia red de programas de temas importantes para la productividad y la vida democrática del país. Por ejemplo, tratan asuntos de transparencia en las finanzas municipales, aumento de la productividad y competitividad administrativa del municipio, fortalecimiento institucional, medición del desempeño, entre otros.¹⁶¹ Lo óptimo sería que sea esta institución la

¹⁶¹ ICMA-Latinoamérica (consultado 15 marzo 2008): disponible en <http://www.icmala.org/index.php?option=content&task=blogcategory&id=50&idparent=212&Itemid=161>

encargada de revisar y asesorar a los gobiernos municipales que van a implementar el sistema.

3.2 Reformas legales

Debido a que el artículo 115 de la Constitución solamente estipula la forma de gobierno de tipo Ayuntamiento en los municipios, no se puede utilizar el sistema cabildo-gerente en México. Podría proponerse un cambio a este artículo constitucional, que tendría que ser presentado y apoyado por los diputados o senadores de cada entidad. Sin embargo, este sería un proceso largo y poco probable. No obstante, es posible que exista una adaptación al sistema y que solamente se cree la figura del administrador de la ciudad, como parte de la estructura del ayuntamiento. De esta forma sí puede tener viabilidad legal. Esto debido a que la Constitución Política federal tiene una gran flexibilidad en cuanto a la organización y la estructura administrativa de los gobiernos locales. Es decir, son soberanos y autónomos,¹⁶² como se explicó en el capítulo I de esta tesis. La única condición legal que se tiene que seguir para poder aplicar el sistema en México es que las constituciones estatales no tengan aspectos que puedan interponerse con el nuevo sistema de gobierno. Lo mismo tiene que suceder con los reglamentos locales.

Para poder adoptar el sistema, se deben estipular los lineamientos en las constituciones locales y en las Leyes Orgánicas de la entidad que vaya a acoger y crear la figura del administrador de la ciudad. Si no es posible hacerlo de esa manera, entonces

¹⁶² Luis Capín “División de competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas” en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, 145.

puede ser adoptado por iniciativa del ayuntamiento.¹⁶³ Si este fuera el caso, sería altamente recomendable que suceda lo mismo que en Estados Unidos, que la figura sea adoptada por medio de un método que sea incluyente con la sociedad. Puede ser algún referéndum.¹⁶⁴ Actualmente en México la figura electoral del referéndum no existe en la Constitución, existen diversos estudios para la viabilidad de estipularlos oficialmente. Por ahora son llevados a cabo en entidades para hacer consultas ciudadanas.

La *International County/City Association* ha propuesto un estatuto necesario para poder dar origen a la figura del administrador municipal en México. Los artículos del estatuto están diseñados basándose en las particularidades de los gobiernos municipales del país. Es necesario especificar que estos estatutos deben estar comprendidos en el Reglamento Orgánico Municipal de las entidades interesadas en crear la figura del administrador municipal. Se plantean dos títulos. El primero sobre la organización municipal, explicando las disposiciones generales. El segundo título debe abordar los asuntos de la administración pública. A su vez este título se divide en dos capítulos. El primero debe contener las especificidades del presidente municipal. El segundo capítulo abarca la administración pública central y debe contar con una sección específica dedicada al administrador municipal y los directivos de área. Una advertencia que se hace sobre los artículos del estatuto es “que eliminar alguno de ellos o modificarlos sin un sustento legal sólido podría afectar sensiblemente el desempeño de quién ostente el cargo.”¹⁶⁵ Podrán existir

¹⁶³ Gabriel Hinojosa, citado en Chávez y Jaime Villasana. *El Administrador Municipal y su viabilidad para México*. Ponencia, 14-15.

¹⁶⁴ Ver referéndum sobre cuestiones administrativas. Gemma, Gladio, “Referéndum” en *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio (et-al) tomo 2 p. 1347. (México: Siglo XXI, 1991).

¹⁶⁵ ICMA, Articulado para dar origen a la figura del administrador municipal, 2.

ciertas modificaciones de forma, para poder ser adaptados según las costumbres políticas municipales.

A continuación, se describirá cada artículo. El primer artículo del título primero debe especificar las dependencias en las que se divide el municipio. Las que deben estar tomadas en cuenta son las siguientes: Secretaría del Ayuntamiento, oficina del administrador municipal, contralor municipal, directores de área, subdirecciones, órganos desconcentrados, coordinaciones, departamentos, unidades específicas creadas por el ayuntamiento para el mejor desarrollo de la comunidad. Ya en el segundo título sobre la administración pública municipal, en el primer capítulo, debe existir un artículo definiendo las atribuciones del presidente municipal, concretamente de sus atribuciones administrativas y su relación con el administrador municipal. Las secciones pueden quedar de la siguiente forma:

I. Proponer al Ayuntamiento las ternas para el nombramiento del **Administrador Municipal**, del Secretario del Ayuntamiento (o del Gobierno Municipal) y del Contralor Municipal... II. Delegar, de acuerdo con la naturaleza del asunto que se trate, la facultad para la celebración y firma de contratos, convenios y toda clase de actos en el Secretario del Ayuntamiento (o del Gobierno Municipal), el **Administrador Municipal**, el Contralor Municipal, los directores (o secretarios) de área o en los titulares de las dependencias o entidades municipales, informando de ello al Ayuntamiento;¹⁶⁶

El siguiente capítulo, sobre la administración pública central, en su primera sección, debe contar con un artículo que especifique las atribuciones generales del administrador municipal. “El **Administrador Municipal** es el encargado de planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la

¹⁶⁶ ICMA, *Articulado*, 3. Negritas del autor.

administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada.”¹⁶⁷ El siguiente artículo debe definir con más detalle las obligaciones del administrador municipal.

I. Acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos y prioritarios de la administración pública municipal; II. Proponer al Presidente Municipal y al Cabildo los proyectos de políticas, y reglamentos internos, manuales y disposiciones de carácter general para la administración pública centralizada y en el ámbito de su competencia; III. Coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades y áreas que son de su competencia; IV. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, V. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le correspondan, para su presentación ante el Presidente Municipal y/o el Cabildo; VI. Coordinar y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos, programas contemplados por el Plan Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos municipales; VII. Requerir informes de actividades y tareas específicas que realicen las Direcciones (o Secretarías)... en materia administrativa. VIII. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Ayuntamiento con entidades privadas u organismos sociales de carácter nacional o internacional, que contribuyan al mejor desempeño y beneficio social de las funciones bajo su adscripción; IX. Las demás que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos y acuerdos de Ayuntamiento o le instruya el Presidente Municipal. X. Atender las solicitudes del Presidente Municipal y/o del Cabildo para comparecer ante el Ayuntamiento en pleno. XI. Coordinarse con el Secretario del Ayuntamiento (o del Gobierno Municipal) y el Contralor Municipal para la mejor atención de las responsabilidades que les sean atribuibles.¹⁶⁸

En otro artículo se deben nombrar las dependencias y departamentos que tiene a cargo el administrador municipal. Por ejemplo: administración y finanzas, seguridad pública, recursos humanos, desarrollo urbano y económico, obras públicas, planeación municipal, entre otras. En general, son todas las áreas administrativas del gobierno, con excepción de la oficina de contraloría municipal y la secretaría del ayuntamiento. Más adelante, se puede mencionar las unidades administrativas que deben servir de apoyo para

¹⁶⁷ ICMA, *Articulado*, 3. Negritas del autor.

¹⁶⁸ ICMA, *Articulado*, 3-4.

el administrador municipal. Unidades tales como: de análisis y planeación, evaluación y seguimiento, asistentes y sobre todo sistemas de información municipal.¹⁶⁹ En un siguiente artículo se anotan las tareas de los directores de área, que ya están previamente asignadas en el reglamento municipal.

Es elemental enfatizar que es primordial que al administrador municipal se le den las facultades necesarias para que tenga una verdadera posición en el gobierno, es decir, que tenga voz en el proceso de decisiones. Más aún, sería deseable que se le diera como en Estados Unidos, la posibilidad de tener a su cargo las contrataciones y despidos de los jefes de departamento que dependen directamente de él.

Es vital que exista también un artículo que mencione los requisitos para ser administrador de la ciudad. Los estipulados por ICMA son los siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles; II.- Haber obtenido un título profesional de estudios y acreditar preferentemente estudios de posgrado en el área administrativa o equivalente; III.- Experiencia mínima comprobable de cinco años en puestos ejecutivos en la Administración Pública, y IV.- No haber sido sentenciado condenatoriamente por delito intencional, ni inhabilitado, en procedimiento administrativo de responsabilidad, como funcionario público.¹⁷⁰

También se debe señalar que el puesto de administrador municipal será otorgado por medio de la aceptación democrática de los integrantes del Ayuntamiento en una sesión oficial. Se requiere cuando menos tres cuartas partes de votos a favor. El mismo procedimiento es necesario para remover al administrador municipal de su cargo.¹⁷¹

El municipio de Tijuana lo que hizo para dar origen a la figura del administrador municipal fue estipularlo en el Reglamento de Administración Pública del Ayuntamiento de

¹⁶⁹ ICMA, *Articulado*, 4.

¹⁷⁰ ICMA, *Articulado*, 5.

¹⁷¹ ICMA, *Articulado*, 5.

Tijuana, el cual fue aprobado en sesión de cabildo en agosto del 2002 y publicado en el periódico oficial en septiembre del mismo año.¹⁷² Por su parte, Coahuila ya hizo modificaciones a su ley estatal para poder ampliar el período de gobierno de los presidentes municipales, esto con la finalidad de lograr mayor continuidad en los proyectos. Así quedó estipulado en el artículo 41 de su Constitución que el periodo de gobierno municipal es de hasta cuatro años. Algo similar se tiene que especificar en cuanto al período de duración del administrador municipal. Lo óptimo es que no tenga que cambiar cuando cambie la administración del presidente municipal, sino que continúe.

3.3 Ventajas del *city management* sobre el sistema de administración local mexicano

En general, la nueva gerencia pública en el país propone el fortalecimiento del municipio. Propone nuevas formas de organización y estructuración del gobierno para lograr este fortalecimiento. Describe al municipio ideal como aquél que tiene un alto grado de transparencia y rendición de cuentas, que promueve el desarrollo competitivo: económico y tecnológico. Además, es aquél que puede identificar las necesidades básicas de los ciudadanos y aplica políticas públicas dirigidas para solucionar los problemas sociales. También es el municipio capaz de administrar sus recursos de la mejor manera y hasta puede potencializarlos. Para poder lograr todos o la mayoría de los puntos anteriores, es necesario que existan cambios en cuanto al fortalecimiento institucional y en específico cambios en la estructura y la gerencia administrativa de los municipios. Estos cambios pueden ser desarrollados por inercias exteriores al municipio. Sin embargo, para que sean efectivos y comprendidos mejor deben de venir del interior del municipio. El acoger el

¹⁷² H. Ayuntamiento de Tijuana, Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana Baja California, 1-20.

sistema de cabildo-administrador, puede lograr desarrollar cualidades que acerquen a los municipios a este ideal.

En primera instancia, se debe seguir la condición básica para un buen funcionamiento del sistema, el asegurar que quede estrictamente prohibido que el administrador municipal participe en la política. Él debe enfocarse en las cuestiones administrativas y de productividad. La política queda reservada para los funcionarios electos. De esta forma, los asuntos urgentes y también los importantes serán tomados en cuenta por el gobierno. La ciudadanía se verá beneficiada con esta distinción de funciones. Con el sistema de gobierno municipal que actualmente rige a los municipios mexicanos existe un alto grado de politización en casi todos los procesos de gestión municipal. Gracias a este nuevo sistema, los procesos administrativos serán despolitizados.

El presidente municipal tendrá más tiempo para poder enfocarse en los asuntos políticos que demandan la comunidad. Como sucede en países que han implementado el sistema, la agenda del político cambiará substancialmente. Podrá pasar más tiempo atendiendo las demandas ciudadanas, los conflictos entre grupos de poder y representando al gobierno en asuntos importantes, mientras que el gerente de la ciudad se enfocará a los asuntos meramente administrativos. “A nivel municipal ambos asuntos son manejados de manera directa por los funcionarios electos y esta aglomeración de actividades hace que se dedique demasiado esfuerzo y tiempo a lo urgente, que involucra a las personas, y se minimice lo importante...”¹⁷³

Una ventaja que hay que recalcar es el hecho de que el gerente de la ciudad será una persona preparada y especializada en administración pública, con esto existirá la certeza de

¹⁷³ Chávez y Jaime Villasana. El Administrador Municipal y su viabilidad para México. Ponencia.

que conocerá su campo y podrá implementar programas y soluciones eficientes para el mejoramiento del municipio. Gracias a este conocimiento el administrador de la ciudad promoverá y podrá manejar una gerencia integral que vaya desde la planeación, aplicación y supervisión de los programas y las políticas públicas.

Los recursos que son limitados en la mayoría de los municipios mexicanos, serán mejor administrados y focalizados en las necesidades prioritarias de la sociedad. Además, al pedirles una experiencia mínima comprobable en puestos ejecutivos del sector público, dará la confianza de que sabrán cómo actuar eficazmente para resolver los problemas y tendrán soluciones coherentes. Por otro lado, sus estudios y capacitación harán que utilice constantemente medidas innovadoras de administración y gerencia. Si aunado a esto los directores o jefes de departamento son también personas con conocimientos amplios de administración pública y con especialidad en los ramos que tienen a su cargo, el municipio tendrá el grupo de trabajo óptimo para realizar sus tareas.

La capacitación de cuestiones técnicas también incrementará. Una de las tareas del administrador de la ciudad será promover métodos innovadores para la administración del municipio. Por esta razón, buscará que se reciban cursos, talleres, y cualquier tipo de capacitación necesaria para la modernización del cuerpo burocrático del municipio. El utilizar este nuevo sistema, también traería el beneficio de llevar una forma de administración preventiva, así los aspectos que se tengan siempre listos serán los aspectos importantes mas no los urgentes. Esto podrá ser posible gracias a una mejor planeación.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Roel, Estrategias para un gobierno competitivo, 17.

El sistema meritocrático logrará que se reconozca proporcionalmente los logros del administrador con su sueldo. Esta medida eliminará el desfase que tienen los funcionarios públicos. Sin lugar a dudas, con esta disposición se va a fortalecer la capacidad administrativa de los funcionarios municipales. A la persona que tomará el puesto se le va a elegir por sus habilidades administrativas, por su conocimiento, experiencia y por su competitividad. No por compadrazgos ó favores políticos. Además, el hecho de que el administrador de la ciudad pueda ser despedido por la mayoría de votos del cabildo si es que no cumple los objetivos y metas trazados, va a hacer que de su mayor esfuerzo.

Existirá también una mayor rendición de cuentas municipal. El administrador de la ciudad tendrá que cumplir con sus obligaciones ya que de eso depende que mantenga su puesto ó sea destituido. Él va a tener que responder directamente al cabildo, quien a su vez responde a los votantes. De igual forma, los jefes de departamento o de área tendrán una cabeza que los estará monitoreando y tendrá tiempo de asesorarlos.

Hay que recordar que sí el administrador municipal está afiliado al ICMA, va a tener la responsabilidad de seguir su Código de Ética. La aprobación por parte de la sociedad, que actualmente desconfía considerablemente de los servidores públicos, puede revertirse. Ya con más confianza en los servidores puede también crecer la participación ciudadana en proyectos gubernamentales y consultas ciudadanas.

El sistema también va a influenciar en los municipios aledaños e inspirará diversas reformas. Tal fue el caso de diversos municipios de Coahuila que se vieron influenciados por condados y ciudades de Texas. Aún sin haber adaptado el sistema, han llevado a cabo reformas que buscan la mayor eficiencia del gobierno. Es así como aceptaron alargar los períodos de gobierno del presidente municipal y el cabildo. De igual forma, se van a

comenzar de hablar de otras reformas del mismo tipo. Como por ejemplo la posibilidad de la reelección de presidentes municipales en el período inmediato del que sirvieron. Todo esto con la mira en dar continuidad a los proyectos.

Se espera que suceda como en las ciudades de Estados Unidos que utilizan el sistema, en cuanto a la disminución de los costos de gobierno. Como se mencionó en el capítulo anterior, estas reducciones del gasto se llevan a cabo por la mejor productividad que asegura el administrador, reducción de costos de operación o por el uso de tecnología. Suele suceder que cada que hay un cambio de administración, hay un cambio de rumbo y por lo tanto de políticas y programas públicos. Con estos cambios se invierte en el arranque de nuevos programas. El simple hecho de que exista una continuidad en los proyectos por el administrador de la ciudad logra que se gaste menos dinero como ocasionalmente sucede en el sistema actual.

Raúl Leggs, quien fungiera como administrador de la ciudad del 2002-2004 en Tijuana, comenta que el sistema tuvo diversas ventajas y desventajas durante su implementación. En cuanto a las ventajas, explica que las decisiones técnico-administrativas del municipio pueden ser llevadas a cabo bajo los criterios de un especialista y que sin duda ayudan más al desarrollo del municipio. Recalca la ventaja de la separación de los aspectos políticos y los administrativos. También enfatiza en el incremento de la organización al interior del municipio y sobre todo de la continuidad de los proyectos gracias a la visión a largo plazo que se asienta con el sistema. En cuanto a las desventajas, menciona que en Tijuana el administrador de la ciudad no tenía facultades jurídicas para nombrar a los jefes de departamento y al personal que él considerara competentes. Por otro lado, la extensión del periodo del cargo del administrador era

paralelo al del presidente municipal, lo cual cortaba la continuidad de sus proyectos. Cabe mencionar que más que desventajas, estas cuestiones son debilidades que tuvo el sistema en Tijuana al sólo tener facultades limitadas. No son desventajas directas del sistema sino de su aplicación.¹⁷⁵

De esta forma, es posible observar que el sistema bien aplicado traería mejoras indudables en comparación del sistema que tenemos en la actualidad. Las condiciones necesarias para la creación del administrador municipal pueden encontrarse en diversos municipios del país. Solamente falta que conozcan y discutan si el implementar el sistema traerá más beneficios a su gobierno y por ende a la sociedad.

¹⁷⁵ Raúl Leggs, citado en Chávez y Jaime Villasana. El Administrador Municipal y su viabilidad para México. Ponencia, 11.