



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**EL MODELO DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL EN MÉXICO
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA PÚBLICA**

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Carlos Gabriel González López

Asesor: **Dra. Araceli Parra Toledo**

Santa Cruz Acatlán, Estado de México, Enero 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Al pueblo de México, por haber contribuido con trabajo duro y honrado al pago de mis estudios universitarios.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme acogido durante cuatro años y medio como el centro de mi formación académica y de convivencia.

A mi abuela María Luisa, por haberme brindado su amor, cuidado y compañía durante mi niñez, cimentando el suelo firme sobre el cual debía caminar ante su partida.

A mi madre, por haberme enseñado el valor de la perseverancia, de la responsabilidad y de la capacidad de soñar.

A mi padre, por haberme enseñado el valor de la responsabilidad, de la solidaridad, y sobre todo de la honestidad.

A Yesica, por haberme brindado su amor y cariño, así como por haber ser mi compañera a lo largo de este trayecto.

A mi hermano, por su cariño y por impregnarme de su alegría. Esperando que algún día tenga la fortuna y el honor de caminar y aprender en esta institución académica.

A mi abuela Yolanda de los Ángeles, por haberme brindado su cobijo, su apoyo y todo su cariño.

A mi familia, por haberme demostrado su cariño y apoyo sincero.

A Teresa Mora, por su amistad, y por haberme brindado mi primera oportunidad de participar en la vida política de México y de emprender en el servicio público.

A la Dra. Parra, por sus aprendizajes al interior del aula y por su compromiso con la Universidad por una educación de excelencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA PÚBLICA	19
1.1 La Administración Pública.....	19
1.1.1 El Paradigma Clásico	20
1.1.2 La Nueva Gestión Pública.....	22
1.2 La Gobernanza Pública.....	24
1.2.1 La Gobernabilidad	25
1.2.2 Concepto tradicional de Gobernanza	27
1.2.3 Concepto de la Gobernanza Pública.....	30
1.2.4 Principios de la Gobernanza Pública.....	34
1.2.5 Objetivos de la Gobernanza Pública	37
1.2.6 Enfoques de la Gobernanza Pública	38
1.3 El Gobierno Municipal.....	40
1.3.1 Cabildo-Alcalde.....	41
1.3.2 Ayuntamiento	42
1.3.3 Comisión.....	45
1.3.4 Asamblea.....	46
1.4 Dicotomía entre política y administración pública	47
1.4.1 El Modelo del Administrador Municipal (MAM).....	48
1.4.2 Cabildo-Gerente.....	53
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO EN LOS GOBIERNOS LOCALES	59
2.1 Marco normativo en México	59
2.1.1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... 61	
2.1.2 Leyes Reglamentarias Federales para los Gobiernos Locales.....	68
2.1.3 Constituciones Políticas Estatales	71
2.1.4 Leyes Orgánicas Municipales	73
2.1.5 Bando Municipal	86

2.1.6 Reglamentos Municipales	87
2.1.7 Norma ISO 18091:2014	90
2.2 Análisis comparado internacional	93
2.2.1 Localism Act 2011 de Reino Unido	93
2.2.2 Municipal Government Act de Canadá	95
2.2.3 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile	96
CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO FUNCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO	100
3.1 Desarrollo Institucional de los municipios	100
3.2 Competitividad de los municipios	105
3.3 Profesionalización de los gobiernos locales.....	110
3.4 Legitimidad y participación ciudadana en los gobiernos locales	116
3.5 Estudios de caso cronológicos del Administrador Municipal	122
3.5.1 El Administrador Municipal en Tijuana, Baja California (2002-2004)	123
3.5.2 El Gerente Municipal en Texcoco, México (2006-2009)	127
3.5.3 El Administrador Municipal en el estado de Oaxaca (2010-2017)	130
3.5.4 El Administrador Municipal en Navolato, Sinaloa (2014-2016)	133
3.5.5 Director General de Administración Delegacional en la Miguel Hidalgo (2015-2016)	136
CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL (MAM) EN MÉXICO	140
4.1 Implementación del modelo de Tijuana, Baja California	141
4.2 Implementación del modelo de Texcoco, Estado de México	146
4.3 Implementación del modelo de Navolato, Sinaloa	151
4.4 Implementación del modelo de Miguel Hidalgo, Distrito Federal	157

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA EN MATERIA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL.....	167
5.1 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Administrador Municipal	169
5.2 Propuesta para Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal	172
Bibliografía General	181

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. Procesos típicos para la Gestión Integral de la Calidad en el Gobierno Local	198
ANEXO 2.Herramienta del ISO 18091:2014 para evaluar gobiernos locales	199
ANEXO 3. Entrevistas con el Dr. Jaime Villasana (ICMA) y el Ing. Adán Larracilla (ANAC)	200
ANEXO 4. Entrevistas con el Lic. Luis Castro (Navolato) y el Mtro. Raúl Leggs (Tijuana)	201
ANEXO 5. Análisis de contenido de las entrevistas con expertos	202
ANEXO 6. Análisis de contenido de las entrevistas con servidores públicos	207
ANEXO 7. Perfiles de los expertos municipalistas entrevistados	211
ANEXO 8. Matriz de los resultados obtenidos en los estudios de caso	212

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Preceptos de la Nueva Gestión Pública	24
Figura 2. Características de la forma Cabildo-Alcalde.....	42
Figura 3. Organigrama de la forma de gobierno por Ayuntamiento.....	44
Figura 4. Organización de la forma de gobierno por Asamblea.....	45
Figura 5. Estructura básica de la forma de gobierno Cabildo-Gerente.....	54
Figura 6. Funciones principales de los miembros del Cabildo.....	55

Figura 7. Organigrama de la forma de gobierno Cabildo-Gerente.....	56
Figura 8. Orden jurídico municipal.....	61
Figura 9. Servicios públicos municipales.....	67
Figura 10.. Leyes vinculadas a los gobiernos locales.....	70
Figura 11. Proceso para la aprobación de acuerdos en el Cabildo	79
Figura 12. Clasificación de la administración pública municipal	81
Figura 13. Organigrama básico de las administraciones públicas municipales.....	82
Figura 14. Ingresos Municipales.....	84
Figura 15. Funciones del Juez Cívico Municipal.....	86
Figura 16. Anexo B del ISO 18091:2014	92
Figura 17. Índice de Competitividad Urbana.....	107
Figura 18. Línea del Tiempo de los estudios de caso	123
Figura 19. Organigrama de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Tijuana (2002-2004)	126
Figura 20. Organigrama de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco (2006-2009)	129
Figura 21. Organigrama de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento de Navolato (2014-2016).....	134
Figura 22. Organigrama de la administración pública de la Delegación Miguel Hidalgo (2014-2016).....	138

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Grado de Desarrollo Institucional Municipal.....	103
Gráfica 2. Resultados del Índice.....	109
Gráfica 3. Nivel de escolaridad de servidores públicos municipales	112
Gráfica 4. Personal por tipo de contratación.....	113
Gráfica 5. Clasificador de gasto por objeto municipal.....	115
Gráfica 6. Número de instancias para la Participación Ciudadana por Sector	120

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Población que confía en los gobiernos locales por entidad federativa	118
--	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conceptos de la gobernanza pública.....	31
Tabla 2. Órdenes de la Gobernanza Pública.....	39
Tabla 3. Proceso administrativo del MAM.	50
Tabla 4. Reformas realizadas al artículo 115 constitucional (1928-2016)	62
Tabla 5. Funciones de las autoridades de los ayuntamientos	75
Tabla 6. Carácter de Sesiones del Cabildo	76
Tabla 7. Tipo de Sesiones del Cabildo	77
Tabla 8. Tipología de Reglamentos Municipales	89
Tabla 9. Componentes del Índice de Desarrollo Institucional Municipal.....	102
Tabla 10. Resultados del Índice	108
Tabla 11. Nivel de escolaridad de servidores públicos municipales	111
Tabla 12. Perfil profesional del Administrador Municipal de Tijuana	142
Tabla 13. Perfil profesional del Gerente Municipal de Texcoco.....	147
Tabla 14. Perfil profesional del Administrador Municipal de Navolato	152
Tabla 15. Perfil profesional del Director General de Administración Delegacional en Miguel Hidalgo.....	158
Tabla 16. Gasto Público Ejercido por la Delegación Miguel Hidalgo durante el año 2017	160

INTRODUCCIÓN

La presente investigación es una aportación al campo de la ciencia de la administración pública, en tanto esta considera “el estudio de la actividad organizada del Estado” (Sánchez González, 2001, pág. 17). El análisis de nuevos modelos administrativos, requiere de un proceso de clasificación y sistematización, con el fin de conocer las características principales de las formas contemporáneas que guían la acción gubernamental, así como de una interpretación que permita dar claridad a los principales conceptos y enfoques que tienen dentro de la administración pública.

Revisando la literatura disponible relacionada al tema del Modelo del Administrador Municipal (MAM), existen diversas fuentes bibliográficas y hemerográficas que dieron viabilidad a realizar una investigación en dicha área del conocimiento administrativo. No obstante, la perspectiva con la que se planteó desarrollar este estudio pertenece al campo de la Gobernanza Pública, en tanto un nuevo enfoque de estudiar y ejercer la administración pública.

La importancia de los gobiernos locales, como factor del desarrollo nacional y como el ámbito gubernamental más próximo a los ciudadanos, exige instituciones que sean capaces de dar solución a las diversas problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana, en el marco de sus respectivas atribuciones, y generar mejores condiciones de vida para toda su población.

Es por ello que la justificación de este trabajo, va encaminada a hacer de la administración de los gobiernos locales, un sistema de gestión más eficaz, eficiente y de calidad en respuesta a las cambiantes necesidades, anhelos y demandas de la ciudadanía en México, proponiendo al Modelo del Administrador Municipal como una forma de gestión viable en el municipalismo mexicano.

Dentro de un sistema globalizado, los gobiernos están destinados a persistir en un mundo que se encuentra en constante cambio, por lo cual en los años recientes se han emprendido un conjunto de reformas estructurales de Estado, que buscan convertirlos en una red de organizaciones cada vez más eficiente. De esta manera, surge la preocupación de los gobiernos por transitar de una serie de cambios jurídicos

y funcionales, hacia procesos de cambios institucionales, que puedan satisfacer la condición primordial de todo Estado contemporáneo, es decir, la promoción del desarrollo sustentable.

Los gobiernos locales, han ascendido a un lugar de gran importancia en la agenda pública, ya que se les busca posicionar como la entidad política de respuesta inmediata a los ciudadanos de su comunidad, y que en consecuencia requiere de administraciones fuertes que tengan el potencial para generar el desarrollo desde lo local y construir una gobernanza democrática, desde el eficiente manejo de sus políticas y el impulso a la participación ciudadana (Merino, 2006).

Frente a esta misión, el municipio en México se encuentra inserto en un panorama caracterizado por: recursos limitados y condicionados por la Federación; limitadas potestades recaudatorias para generar ingresos propios; la falta de profesionalización de los servidores públicos; pérdida de confianza ciudadana; la discontinuidad de planes, programas y proyectos entre administraciones; y la carencia de mecanismos electorales que permitan la elección directa de los miembros del Ayuntamiento por boleta separada.

Las administraciones locales en México, se distinguen por su debilidad institucional, que de acuerdo con los datos arrojados por el *Índice de Desarrollo Institucional Municipal* (IDIM) de la Auditoría Superior de la Federación (2013), solo el 24.9 por ciento de los municipios, es decir 608¹, cuenta con niveles muy altos y altos en las áreas de: capacidad financiera; cobertura en la prestación de servicios públicos; desarrollo administrativo; y transparencia y rendición de cuentas, las cuales se ven representadas en la eficiencia de los ayuntamientos.

La falta de profesionalización en los recursos humanos también es una de las grandes deficiencias que tienen los gobiernos municipales, donde según el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* del INEGI (2016), solamente el 58.41 por

¹ El IDIM de la Auditoría Superior de la Federación se construyó en el año 2013, con base en datos provenientes de 2 mil 441 municipios, donde entonces no se obtuvo información suficiente de los municipios restantes que pertenecen al estado de Chiapas, sin contar a las 16 demarcaciones territoriales de la ahora Ciudad de México.

ciento de los Presidentes Municipales cuenta con un grado educativo igual o mayor al de licenciatura, mientras que de los Directores de los ayuntamientos el 68.18 lo tienen. Aunado a esta situación, la ausencia de experiencia profesional en el servicio público también se encuentra muy presente, siendo que el 28.5 por ciento de los Alcaldes cuentan con ella y el 27.4 de los Directores de área tuvieron como último empleo un puesto en la administración pública.

Por su parte, la ineficiencia de los gobiernos locales, bajos niveles de transparencia, rendición de cuentas y apertura han agudizado los problemas de la confianza que tiene la ciudadanía en las instituciones públicas municipales. Como lo afirma Enrique Cabrero (1997) “ la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública” (pág. 16), lo cual exige nuevos procesos que definan el ejercicio de la acción pública.

El problema de la presente investigación es el siguiente: los gobiernos municipales en México se encuentran en un contexto que se caracteriza por su incapacidad para lograr resultados en el cumplimiento de sus principales funciones y prestación de servicios públicos, derivada de los bajos niveles de preparación académica y experiencia laboral de sus servidores públicos; así como por su falta de legitimidad, traduciéndose en la desconfianza ciudadana con respecto al actuar de sus autoridades.

El presente trabajo se plantea dos preguntas: ¿Es posible que el Modelo del Administrador Municipal pueda lograr la eficiencia y legitimidad en los gobiernos locales en México? Y también ¿De qué manera contribuye dicho modelo a la construcción de la Gobernanza Pública en México?

El objetivo general es hacer una propuesta institucional, que permita la adopción del Modelo del Administrador Municipal en México, mediante el diseño de una reforma constitucional al artículo 115 e iniciativa reglamentaria, con el fin de contribuir a la construcción de la gobernanza municipal en la búsqueda de la eficiencia, eficacia, y legitimidad.

La hipótesis, se basa en que la adopción del Modelo del Administrador Municipal en México, dentro del marco de los principios y objetivos de la Gobernanza Pública,

permite a la administración pública municipal ser más eficaz, eficiente y generar legitimidad en el cumplimiento de sus principales funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Para comprobar la hipótesis descrita previamente, se utilizó el método deductivo, descriptivo y comparado. El primero, permitió analizar el Modelo del Administrador Municipal, desde el enfoque del campo de estudio de la Gobernanza Pública; el segundo, especifica las características más importantes de esta figura y forma de organizar al gobierno municipal; y el último estudia las similitudes y diferencias entre la teoría propuesta y los intentos que se han llevado a cabo en algunos municipios del país para implementar este modelo.

La metodología propuesta con la que se desarrolló la presente investigación, fue la realización de un estudio cualitativo mediante la recopilación, clasificación y análisis documental de diversas fuentes como libros, revistas científicas, notas periodísticas, leyes, reglamentos, manuales, normas, planes y programas gubernamentales.

Para su revisión, se procedió a la traducción de diversos libros, revistas e informes que se encuentran redactados en lengua anglosajona y están relacionados al tema de la Gobernanza Pública y el Administrador Municipal.

La aplicación de un análisis comparado del marco normativo de los gobiernos locales en 31 estados de la República y de otros países. Realización de entrevistas individuales a dos funcionarios públicos que han desempeñado el cargo de Administrador Municipal en México, así como a dos expertos municipalistas que han impulsado el modelo en nuestro país.

Fueron seleccionados y analizados casos específicos en los que se ha intentado implementar la figura del Administrador Municipal en México y otras partes del mundo. Se procedió a la creación de una línea del tiempo, sobre la evolución que ha tenido la adopción de figuras similares o afines al modelo estudiado.

Se llevó a cabo un estudio cuantitativo, mediante la conformación de una base de datos estadísticos que contempla indicadores e índices, y que permitan medir la eficiencia y legitimidad de los gobiernos locales en México.

La estructura de la investigación se presenta mediante el siguiente capitulado:

En el primer capítulo, se definen los conceptos teóricos básicos que permiten entender el modelo de la Gobernanza Pública, sus principios, objetivos y enfoques que éste conlleva, así como los procesos, las funciones y las características del Modelo del Administrador Municipal; con el fin de identificar sus principales aportaciones a la administración pública local.

Como parte del segundo capítulo, se analiza el marco jurídico vigente que define la organización y facultades de los gobiernos locales en México, el cual a su vez es comparado con el modelo de otros países, teniendo como finalidad conocer las potencialidades y limitaciones que tendría la adopción y ejecución del Modelo del Administrador Municipal en el país.

Los estudios de caso, se presentan en el tercer capítulo, por medio del análisis de algunas administraciones en las que se ha intentado la adopción de este modelo en México. Por otro lado, se expone un diagnóstico sobre las condiciones en que se desarrolla la administración pública municipal en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad, con el fin de conocer la viabilidad y aportación que tendría el Modelo del Administrador Municipal.

Las principales aportaciones, que tuvieron estos casos a la eficacia, eficiencia, economía y legitimidad de los gobiernos locales, se identifican en el cuarto capítulo, así como los resultados que se obtuvieron en el marco de su desempeño, con la integración de este modelo, con el fin de conocer cuál es la importancia de adoptarlo en los ayuntamientos mexicanos.

Para ampliar el panorama descrito en el capítulo cuarto, se adjuntan como anexos las preguntas de las entrevistas realizadas a dos expertos municipalistas, y las únicas dos personas que han ocupado el cargo de Administrador Municipal en México, teniendo como referencia puntual su conocimiento, experiencia y enfoque en la materia, la cual se presenta como análisis de contenido.

Finalmente, en el quinto capítulo se realizan una propuesta de iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se adicionan diversas disposiciones al artículo 115

constitucional, al igual que una sugerencia de cómo adoptar el Modelo del Administrador Municipal desde un reglamento orgánico de administración pública municipal.

Resultados

La presente investigación permite entender que existe una crisis en la capacidad directiva de la administración pública municipal. Debido a esto, los gobiernos buscan instrumentar nuevas formas de acción pública, a través del rediseño de sus organizaciones y políticas, con el fin de consolidar nuevos resultados en la vida pública.

La adopción e implementación de nuevos modelos de administración pública, como el del MAM, representan grandes retos para los gobiernos en la actualidad, no solamente por la presión generada por las recomendaciones hechas por parte de organismos internacionales, sino por la búsqueda de instrumentos que les permitan adaptar dichos esquemas a la realidad del espacio público en México, siempre buscando consolidar los principios de eficacia, eficiencia, economía, efectividad y legitimidad en sus organizaciones.

A este respecto, el desempeño gubernamental y programático, al cual ha contribuido la figura del Administrador Municipal en casos concretos y frente a la opinión de servidores públicos y expertos en la materia, dejan notar que su diseño organizacional, ha incidido únicamente en la formulación y ejecución de instrumentos administrativos como planes de desarrollo municipal, programas, manuales, presupuestos y reglamentos, es decir, no se puede hablar de un modelo que por sí mismo genere eficacia, eficiencia, economía y efectividad, sino que estos son la suma de otra serie de elementos en conjunto.

Desde el enfoque de legitimidad, el Administrador Municipal si ha permitido liberar parte de la agenda que tienen los presidentes municipales en el seguimiento y supervisión cotidiano de la administración pública, para impulsar temas de apertura y participación ciudadana.

No obstante, no existen hasta ahora casos en que los representantes del ejecutivo municipal, hayan colocado como un tema prioritario la incorporación de mecanismos en esta materia en sus planes de gobierno, razón por la cual no es posible señalar que el modelo haya contribuido a la construcción de la Gobernanza Pública en México, siendo estos principios fundamentales para su operación.

Este trabajo, permite deducir que solamente existen casos aislados de la adopción del MAM, que si bien tienen aportaciones relevantes para el presente, también comprueban que no existen las prácticas exitosas, ni los instrumentos de medición suficientes, para señalar que el modelo contribuye a la eficacia, eficiencia y legitimidad de la administración municipal en México, negando de esta manera la hipótesis planteada (Ver Anexo 8).

Respecto al cumplimiento del objetivo general, la propuesta de reforma constitucional e iniciativa reglamentaria del MAM, cumple con la naturaleza, funciones y organización para las cuales fue planteado el modelo desde la literatura, desde la perspectiva de la Gobernanza Pública.

A pesar de ello, la propuesta se realiza teniendo conciencia de que un modelo de tal envergadura solo sería viable, siempre y cuando, el federalismo y fortalecimiento de los gobiernos locales, tomara mayor importancia en la agenda pública y de gobierno, sin embargo, en el contexto político actual, esta idea parece más complicada de concretarse.

No solamente es un tema de agenda, también es un asunto de la propia dinámica centralizadora del régimen político que prevalece en los municipios mexicanos. Los presidentes municipales, no tendrán la confianza de dispersar su poder, legítima o legalmente construido, para dar mayor margen de influencia a un Administrador Municipal, hasta que verifiquen y reconozcan que es un modelo exitoso.

Por ello, la propuesta planteada en el Capítulo 5, parte de dos supuestos. El primero, que dada la baja capacidad institucional de los gobiernos municipales, se requiere de perfiles de servidores públicos que posean conocimientos y experiencia técnica; el segundo, que esto es viable, si y solamente si, el Administrador Municipal forma parte

del gabinete del ejecutivo municipal, dependiendo de este su nombramiento y operación.

De esta manera, se genera mayor confianza frente a los presidentes municipales para implementarlo, sin romper con el sistema de botín vigente, pero también se tiene mayor margen de maniobra para permitir la profesionalización de la administración pública local.

La propuesta de reforma constitucional, no interfiere con la autonomía de los congresos locales para legislar en materia municipal, dado que solamente se establecen los lineamientos generales para la posible adopción del MAM. Esta es necesaria, ya que funcionaría antes que nada como un mecanismo de promoción del modelo a nivel nacional, más que un esquema específico para ser implementado.

Es el caso de que la propuesta reglamentaria, complementa dicha fórmula para su ejecución, estableciendo perfiles, funciones, procesos y relaciones, puntos clave que otras iniciativas constitucionales o modelos propuestos anteriormente han ignorado, dejando márgenes de discrecionalidad y menos oportunidades de éxito.

Aunado al cumplimiento del objetivo general, la investigación también propone un marco teórico y conceptual, que a diferencia de documentos de análisis y propuestas sobre el *City Manager*, esta sí define el proceso administrativo y diseño organizacional que contiene, desde el enfoque de la ciencia de la administración pública.

De ser factible la adopción e implementación del MAM en México, este coadyuvaría a fortalecer las capacidades técnicas y de profesionalización de la administración pública, como bien lo han dejado ver los casos concretos de Tijuana en el periodo de gobierno 2002-2004 y Navolato en el correspondiente a 2014-2016. No obstante, los principios de la Gobernanza Pública, convertidos en instrumentos administrativos, deben acompañarlo para garantizar su funcionalidad.

En caso de no ser operado el modelo propuesto, el sistema de botín seguirá siendo el modelo vigente y prevaleciente, que debilita las capacidades técnicas y profesionales de los gobiernos locales. Esto, no permitirá transitar hacia nuevos esquemas como la

Gobernanza Pública y mucho menos generará las condiciones para garantizar la eficiencia, eficacia, economía, efectividad y legitimidad de la administración pública.

A este respecto, vale la pena señalar, que tanto el MAM, como el mismo paradigma de la Gobernanza Pública deben reconocer el contexto político actual de México, y comprender que los modelos burocráticos y el arreglo institucional del sistema político mexicano son muy diferentes en relación a otros países.

En primer término, el comportamiento burocrático y las relaciones entre funcionarios y políticos difieren; y en segundo término, el paradigma de la Gobernanza Pública, exige por sí mismo nuevos procesos democratizadores que busquen cambiar los medios de interacción entre la administración pública y ciudadanos, ya que como bien señala Guy Peters, actualmente “se considera que toda vinculación que tengan aquellos con esta se dará a través del sistema político, no por lazos que establezcan redes sociopolíticas” (Pardo, 2011, pág. 74). Reflexión que impulsa a pensar en la necesidad de fomentar una cultura cívica o participante y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil.

Resulta fundamental, señalar que la administración de dichas redes, producto de la Gobernanza Pública, establece nuevos retos para la ciencia de la administración pública, ya que por sí misma interfiere con la legislación que establece puntualmente las facultades y limitaciones por parte de la autoridad, y requiere considerar los alcances de influencia de la participación ciudadana en el ciclo de planes, programas y políticas, es decir, construir nuevas reglas en la distribución de tareas.²

La construcción de la Gobernanza Pública en México desde lo local, es posible mediante la adopción de modelos administrativos como el MAM, sin embargo, depende también de mirar la participación ciudadana, apertura, transparencia y rendición de cuentas, como preceptos que configuran la columna vertebral de la democracia, desde el orden de gobierno más cercano a la sociedad.

² Esta pregunta fue planteada por Guy Peters en la compilación de María del Carmen Pardo (2011), bajo el enunciado: “...hasta qué punto se puede aceptar el alejamiento de las normas políticas establecidas en la legislación, dado el mandato democrático que tienen los formuladores de las políticas?...” (pág. 92). Mismo cuestionamiento al que Michael Lipsky (2010) dio una respuesta acotada con su teoría de *Street-Level Bureaucracy*, sin considerar el escenario de la Gobernanza Pública.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA PÚBLICA

En el presente capítulo se busca identificar el conjunto de propuestas conceptuales que giran en torno a la Gobernanza Pública, encontrando coincidencias entre los diferentes autores y organismos internacionales que se han dedicado al estudio de dicho modelo de gobierno, y en específico de la administración pública, en tanto un nuevo sistema administrativo.

Por otro lado, se estudiarán las diferentes formas de gobierno local que han sido identificadas por diversos pensadores alrededor del mundo, especificando su estructura, funciones y particularidades, adentrándose a la naturaleza y origen de la figura del Administrador Municipal en el marco de la división funcional entre política y administración pública.

1.1 La Administración Pública

Hablar de la composición y funcionamiento del gobierno, y en concreto de su rama ejecutiva, la administración pública, conlleva a estudiar en un primer momento la concepción del Estado, que de acuerdo a Héctor González Uribe (2013) es:

“una sociedad total que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado; está dotada de un poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura una unidad de decisión y acción; respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad; y persigue fines valiosos” (pág. 249).

Partiendo de ésta definición que identifica los tres elementos que conforman al Estado, cabe resaltar al Gobierno, que es:

“la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones” (Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado en México, 1998, pág. 32).

El Gobierno está constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que ejecutan los ordenamientos de un marco jurídico definido.

Como parte del Gobierno, en específico del Poder Ejecutivo, se encuentra la administración pública, que al igual que los conceptos ya señalados ha tenido diferentes enfoques y transformaciones a lo largo de la historia en su estudio. Es por ello que Dwight Waldo (1961) considera que, al no existir una definición única, hace referencia a dos elementos constituyentes de la administración pública. En primer lugar, “Administración Pública es una organización y administración de hombres y cosas para alcanzar los fines del Gobierno” y por otro lado “es el arte y ciencia de administrar, aplicada a los asuntos del Estado” (Waldo, 1961, pág. 6).

1.1.1 El Paradigma Clásico

Son diferentes autores, los que han estudiado e identificado tres grandes paradigmas, bajo los cuales se ha organizado o funcionado la administración pública en todo el mundo, destacando la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Pública, teniendo diferentes procesos cronológicos de implementación en distintos países, pero compartiendo determinadas características o principios.

Algunas obras, como *The New Public Governance? Emerging perspectives on theory and practice of public governance* de Stephen P. Osborne (2010), *De la Administración Pública a la Gobernanza* de María del Carmen Prado (2011), o *De la burocracia al management, del management a la gobernanza* de Joan Prats Català (2005), se han dedicado a estudiar las transformaciones que ha sufrido la administración pública, como parte de diversas reformas administrativas que se han ejecutado.

La Administración Pública Clásica (Golembiewski, 1977) o Administración Pública Ortodoxa (McCurdy, 1986), comprendió los años 1887 y 1945, y se caracterizó por utilizar el modelo jerárquico en las organizaciones públicas, tal y como lo planteó Max Weber, es decir, uno burocrático, en donde es posible visualizar subalternos y subordinados, y una división de tareas para cada servidor público establecidas en un marco jurídico, siendo que el principio de legalidad se instaure como un mecanismo de control de la acción administrativa (Prats Català, 2005).

Otro de los componentes clave de este modelo, fue su visión dicotómica entre la política y la administración pública, planteada originalmente por Woodrow Wilson (1887), mediante la cual abogaba por una separación entre ambas actividades, debido a que en primer lugar, era menester lograr la especialización de la administración como ciencia, y en segundo lugar existía una división funcional de las tareas del gobierno, haciendo alusión a que la política era una actividad muy general y propia de los hombres de Estado, mientras la administración pública representaba pequeñas actividades que lleva a cabo el funcionario técnico.

Para este autor, la administración era “la ejecución detallada y sistemática de la ley pública”, donde “los planes generales de gobierno no son administrativos; la ejecución detallada de estos planes es administrativa” (pág. 212). Adjunto a esta filosofía, se incorporaron elementos de la corriente de la Administración Científica de Henry Fayol y la Administración Científica de Frederick Taylor que se desarrolló como parte de la Revolución Industrial, y cuyas premisas eran: la división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al general, remuneración, centralización, jerarquización de la autoridad, orden, equidad, estabilidad, iniciativa y espíritu de equipo (Díaz de León, 2016).

Estas fueron adoptadas y puestas en marcha por Luther Gullick (1937) a las funciones de la administración pública, quien fue nombrado como Comisionado por el Presidente Franklin D. Roosevelt, para reformar al gobierno federal después de la Segunda Guerra Mundial, concentrándose en la rama ejecutiva, cuyas tareas simplificaría en la fórmula de *POSDCORB*, que integraban: planear, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar, siendo que para los autores de esta época no existía una distinción tajante entre la administración privada y pública.

Para Gulick y Lyndall Urwick (1937), los principios de toda organización que proveen de una estructura al modelo burocrático son la división del trabajo, las bases de una organización departamental, coordinación a través de una jerarquía, coordinación a través de comités, descentralización, personal, delegación de la autoridad, unidad de mando y ámbito de control, siendo estos últimos referentes del modelo weberiano, ya

que de ellos se desprenden ordenes e instrucciones, así como la supervisión y estandarización de procesos, lo cual podría alcanzar la eficiencia y productividad de la administración.

Los autores John Stewart y Kieron Walsh (1992), simplificaron los principios de la Administración Pública Clásica en:

“la *autosuficiencia*, en donde la organización pública puede cumplir por si sola una función específica; el *control directo* sobre actividades de la organización que deben estar siendo supervisadas por una jerarquía; la *uniformidad* de los servicios públicos para ciudadanos con las mismas particularidades; la *rendición de cuentas ascendente*, en donde los servidores rinden cuentas a los políticos; el *establecimiento de procedimientos estandarizados*, mediante la fijación de normas que conducen el desempeño gubernamental” (pág. 509).

1.1.2 La Nueva Gestión Pública

El paradigma de la Administración Pública Clásica, fue criticado por diversos intelectuales, sosteniendo que este resultaba insuficiente para atender a las necesidades que tenían las sociedades modernas. Fue cuestionada la creencia de que la administración era gobernada por principios universales, los cuales se consideraban aplicables a toda organización y en cualquier contexto; se subestimó el papel de la conducta humana y sus relaciones en la organización; la administración pública fue estudiada como un sistema cerrado, sin la influencia de componentes externos; y la rigidez de sus estructuras no permitía darles a las organizaciones un carácter más flexible y democrático (Naidu, 2005).

Como resultado de la búsqueda de mejores prácticas para la obtención de resultados, por parte de la administración pública, surgió un nuevo paradigma conocido como la Nueva Gestión Pública, el cual representaba una respuesta a la crisis fiscal de los años ochenta y en el mismo contexto de las medidas acordadas por el llamado *Consenso de Washington*, término acuñado por el economista John Williamson en 1989.

Su principal argumento se centró en que los gobiernos adoptaron una serie de reformas, a cambio de préstamos condicionados por organismos internacionales, como parte de la reestructuración del sistema económico mundial, en donde sobresalía el llamado adelgazamiento del Estado, que abría paso a recortes presupuestarios, cambios en la priorización del gasto público, liberalización comercial, privatizaciones, desregulaciones, entre otras (Mària Serrano, 2000).

A inicios de los años noventa, nace la Nueva Gestión Pública como la conceptualizaría Christopher Hood (1991), que se constituyó en la misma lógica que el paradigma post-burocrático (Barzelay, 2001) o el gobierno emprendedor (Osborne & Gaebler, 1993). Este se definiría como:

“un régimen gerencial que ha tenido influencia en la administración de servicios públicos durante las últimas dos décadas con un enfoque de ruptura sobre las grandes burocracias del sector público, y la introducción de relaciones de mercado entre los proveedores de servicios con los usuarios del servicio” (Reddick, 2009, pág. 136).

Este conjunto de medidas, descansaba sobre tres principios: eficiencia, eficacia y economía, que se ligaban directamente al logro de objetivos en la ejecución de políticas y la distribución de servicios públicos, y que eran medibles a través de indicadores estratégicos y de gestión que determinaban su impacto, calidad, cobertura, así como los procesos y actividades.

Gran parte de los simpatizantes de dicho paradigma, buscó incorporar elementos del sector privado a la administración pública, con el propósito de mejorar la eficacia y la eficiencia de los bienes y servicios prestados por las organizaciones públicas del gobierno. Su espíritu original fue “asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la inducción de sistemas de medición y evaluación” (Aguilar Villanueva L. , 2007, pág. 10).

De acuerdo con Hood (1991), el surgimiento de la Nueva Gestión Pública se encontraba vinculado con la reducción del gasto público, el crecimiento del personal administrativo, los procesos de privatizaciones, la utilización de nuevas tecnologías de

la información, así como el impulso de una agenda de carácter internacional para la administración pública.

La interpretación que hace este autor sobre el origen de la Nueva Gestión pública, se encuentra en dos corrientes del pensamiento administrativo. La primera es la nueva economía institucional que descansa sobre dos principales teorías: elección pública y del agente principal; la segunda, el gerencialismo basada en técnicas del sector privado, la profesionalización de las organizaciones y la medición del desempeño. Para el mismo autor el paradigma se resume en siete preceptos:

Figura 1. Preceptos de la Nueva Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia con base en Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, pp. 1-40.

Los puntos que señala el autor, también hacen referencia a la definición de metas, asignación de recursos por resultados, la creación de unidades administrativas independientes en forma de agencias, la distinción entre los procesos de formulación e implementación de políticas y la incorporación de sistemas de control y evaluación internos (Aguilar Villanueva L. F., 2016).

1.2 La Gobernanza Pública

El conjunto de principios y actividades de corte empresarial orientados por la Nueva Gestión Pública, fueron criticados por diversos autores, señalando que la:

“gerencialización del gobierno es necesaria, pero está por debajo de los problemas públicos actuales, razón por la cual no es la fórmula que pueda ser el cimiento para construir un gobierno democrático, capaz y eficaz en la conducción de la sociedad contemporánea” (Aguilar Villanueva L. , 2014, pág. 14).

Respecto a esto, David Arellano (2014) menciona que:

“los gobiernos requieren justificar y legitimar el proceso a través del cual producen bienes públicos que la sociedad demanda: la sociedad (ciudadanos) no solo requieren los bienes públicos, sino también necesitan que su generación haya sido el efecto de una dinámica democrática en donde diferentes intereses han tenido la posibilidad de participar y discutir; en donde las alternativas han sido analizadas desde diversos ángulos y definiciones de eficiencia y eficacia” (pág.15).

La crítica de Arellano va en el sentido de que las administraciones públicas, desde la Nueva Gestión Pública, son proyectadas como máquinas expendedoras de políticas y servicios que tienen parámetros técnicos intrínsecos, donde lo que importa es el resultado y sus procesos, y teniendo una visión del ciudadano como cliente.

Como parte de diversos esfuerzos, se encuentra el proceso de transición, de un modelo agotado de la Nueva Gestión Pública, caracterizado por la insuficiencia del gobierno para solucionar los problemas públicos por sí mismo, hacia la Gobernanza Pública, en donde el fundamento de la acción pública es dirigir la participación corresponsable de la sociedad civil en la resolución de los problemas públicos.

1.2.1 La Gobernabilidad

La propuesta de la Gobernanza Pública engloba conceptos clave que deben ser identificados con precisión, pero también que por su naturaleza deben ser diferenciados entre ellos. La concepción sobre la gobernabilidad, se ha situado principalmente en torno a las situaciones de crisis económicas y a la falta de legitimidad en que se encuentran insertos los gobiernos alrededor del mundo.

Es por ello que la mayoría de autores que se refieren al estudio de la gobernabilidad, la definen en un primer momento como ingobernabilidad, es decir, la incapacidad de los gobernantes para responder a las condiciones de la economía y a la sobrecarga de demandas ciudadanas.³

Esta articulación entre la gobernabilidad e ingobernabilidad aparece por primera vez en la obra *The Crisis of Democracy*, donde Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), realizan un análisis con relación a la acción gubernamental para incidir en las grandes crisis, en donde destacan la falta de legitimidad y liderazgo de los gobiernos; la sobrecarga de demandas; expansión de las actividades gubernamentales; la pluralidad de intereses políticos y sociales; y la capacidad de respuesta del gobierno ante la presión social (pág. 161).

El primer acercamiento conceptual que se puede hacer al término en cuestión, puede ser el planteado por el *Diccionario de Política*, el cual lo establece como calidad, estado o propiedad de ser gobernable, mientras que *governable* significa lo que es capaz de ser gobernado (Bobbio & Matteucci, Diccionario de Política, 1981). Lo que sugiere dicha definición, es la interacción entre los gobernantes y sus gobernados, que nos lleva a pensar en las capacidades de los primeros y las demandas por parte de los segundos (Alcántar Sáez, 1995).

Por su parte Ángel Flisfisch (1987), define a la gobernabilidad como “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo” (pág. 113), situación la cual es posible a partir de la capacidad del gobierno en la toma de decisiones; la eficiencia y eficacia en su acción; el apoyo social en estas decisiones y acciones; y la coherencia de sus decisiones, de tal forma que no produzcan efectos contradictorios.

Dotar de ciertas capacidades al gobierno democrático, tal y como lo plantea la gobernabilidad, para que éste se encuentre en condiciones de gobernar, depende en ocasiones de iniciar un proceso de Reforma del Estado, ya que ésta le provee de

³ David Easton (1999) hace alusión a los términos de *perturbación* y *tensión* como situaciones provenientes del ambiente intrasocietal o extrasocietal, donde el segundo término hace alusión a la sobrecarga de demandas que buscan respuesta del sistema político.

capacidades a los poderes públicos para poder enfrentar los problemas públicos (Aguilar Villanueva L. , 2007).

Un rasgo fundamental de la gobernabilidad es que ésta no se caracteriza únicamente por su capacidad de respuesta por parte del gobierno hacia determinadas crisis, sino que el Estado, en específico el Gobierno, a través de la administración pública, funge como el agente central en una democracia frente a los problemas públicos que se desarrollan.

La gobernabilidad, se integra por tres componentes: la eficacia, que plantea la capacidad de la administración pública para lograr determinados objetivos, sustentados en la razón de Estado; la legitimidad basada en satisfacer las demandas y necesidades sociales; y la estabilidad en cuanto a la condición que tienen los gobiernos para adaptar sus instituciones a los grandes cambios de su entorno tanto nacional e internacional en el contexto económico, político y social (Camou, 2013).

1.2.2 Concepto tradicional de Gobernanza

En un primer momento, y como lo señalaba la Real Academia Española (2017), se hablaba de gobernanza como acción y efecto de gobernar o gobernarse, pero debido al conjunto de debates en torno al concepto y la riqueza teórica con la que se fue transformando, se optó por dejar dicha definición en desuso⁴, abriendo paso a una nueva definición como:

“ el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”
(Real Academia Española, 2017).

La relevancia de dicha traducción, recae en que la primera aparición del término gobernanza fue en el año 1989, como parte de un documento realizado por el Banco Mundial titulado: *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, donde aparece bajo el término *good governance*, haciendo referencia a la importancia que

⁴ Desuso quiere decir en el Diccionario de la Lengua Española (2018), que la palabra tiene falta de aplicación en la actualidad.

tiene el servicio público eficiente y una administración transparente ante la población, como factores que impulsan el desarrollo económico (pág. 12).

En gobiernos plagados por problemas de corrupción e inestabilidad, definen a través de dicho reporte a la gobernanza como “el ejercicio del poder político para administrar los asuntos de una nación” (Banco Mundial, 1989, pág. 60). No obstante, este significado no permite entender una diferencia conceptual de carácter científico con relación al concepto de gobernabilidad, previamente definido.

Es por ello que Luis F. Aguilar Villanueva (2016), menciona que posterior a dicha publicación, el Banco Mundial transformó éste análisis en otro estudio titulado: *Governance and Development (1992)*, donde tiempo después otros organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incorporaron el concepto a sus estudios, haciendo diferentes recomendaciones en la materia.

En contraste con el significado de *gobierno*, asumido como el conjunto de instituciones que dirigen política y administrativamente a una sociedad, y el verbo *gobernar*, entendido como la acción del gobierno, el entendimiento de *governance* nace como proceso de gobernar a una sociedad, e incluso como esta se gobierna a sí misma.

Al igual que la gobernabilidad, la gobernanza únicamente es posible en formas de gobierno democráticas, sin embargo, el término de gobernanza no se ha utilizado para el análisis de grandes periodos de crisis de los Estados, sino que se ha utilizado el concepto en tanto un paradigma o proceso de gobierno permanente en la solución de los problemas públicos, e incluso en la prestación de servicios públicos.

La gobernanza, nace como una respuesta ante la llamada *insuficiencia* del gobierno⁵ para resolver los problemas y desafíos contemporáneos, lo cual hace necesaria una mayor influencia de la sociedad económica y civil para definir en un primer momento

⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, hace referencia a éste adjetivo constantemente en sus diferentes obras para mostrar la necesidad que tienen los gobiernos democráticos contemporáneos de incorporar la acción del sector privado y la sociedad civil en los procesos de gobierno.

los objetivos y metas que tiene una población cada vez más fragmentada, por sus diferentes necesidades.

Éste concepto, parte de la idea de que la mayoría de los gobiernos a nivel mundial, ya han transitado hacia regímenes democráticos, en tanto el problema central ya no se enfoca en la legitimidad de cómo los gobernantes accedieron al poder, ya que, a pesar de las distintas carencias institucionales del cuerpo regulador en materia electoral, estos ocupan legalmente sus cargos.

En consecuencia, el debate contemporáneo se centra en su competencia directiva para gobernar de manera eficiente, pasando del análisis electoral o político hacia el análisis de los procesos de gobierno y por lo tanto de la administración pública. (Aguilar Villanueva L. , 2007, pág. 2)

Bajo los principales estudios sobre la gobernanza, esta puede ser entendida desde diferentes dimensiones como:

1. “Mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos” (Aguilar Villanueva L. F., 2016, pág. 85).
2. “Proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general” (Aguilar Villanueva L. F., 2016, pág. 91).
3. “Mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno, por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos en diferentes niveles, modos y órdenes” (Kooiman, 2003, pág. 3).
4. “Fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes y agentes públicos y privados” (Kooiman, 2003, pág. 57).
5. “Es el complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (UNDP, 1997, pág. 9)

6. “Todos los métodos que utilizan las sociedades para distribuir el poder y administrar los recursos y problemas públicos” (UNDP, 1997, pág. 9)

En el contexto de dicha lógica, podrían atribuirse ciertas características a lo que se llama gobernanza, sin embargo...

“en la actualidad el concepto de gobernanza corre el riesgo de significarlo todo y, por tanto, nada, pues se hace referencia a este concepto en un sentido general como solución de todo tipo de problemas políticos, económicos y sociales” (Aguilar Villanueva L. , 2011, pág. 5).

De éste modo, se puede hablar de un concepto tradicional de gobernanza que se ha ido transformando, dando origen a la Gobernanza Pública.

1.2.3 Concepto de la Gobernanza Pública

El nacimiento de la Gobernanza Pública, puede identificarse en la década de 1990, buscando transformarse de un concepto descriptivo, que trataba de explicar los cambios que enfrentaba la relación entre el gobierno y la ciudadanía, hacia un modelo teórico que permitiera definir un nuevo proceso de gobernar, enfocándose en hacer a la administración pública más eficiente, para encarar los retos del siglo XXI, y en consecuencia implementarlo para su acción.

La Gobernanza Pública puede ser reconocida por su propósito y características bajo los nombres de: *Nueva Gobernanza* (Rhodes, 1996), *Gobernanza Pública* para la *United Nations Public Administration Network (UNPAN, 2015)*; y la *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2011)*, *Buena Gobernanza* para el *United Nations Development Programme (UNDP, 2011)*, *Co-gobernanza* (Kooiman, 2003), *Gobernanza Moderna* (Mayntz, 2001), o *Nueva Gobernanza Pública* (Osborne S. , 2010); sin embargo todas convergen en la idea de encontrar una nueva forma de gobernar y de hacer funcionar su administración.

Debido a las diferentes acepciones que se tienen sobre esta nueva gobernanza, se muestran en la siguiente tabla los diferentes conceptos, definiciones y características que le han atribuido diferentes autores, con el fin de conocer sus coincidencias teóricas:

Tabla 1. Conceptos de la Gobernanza Pública

Autor	Definición	Características
<p>Roderick Arthur William Rhodes (1996) <i>Nueva Gobernanza</i></p>	<p>“Cambio en el significado del gobierno, un nuevo proceso de gobernar, cambio en las condiciones de mando ordenado o el nuevo método por el cual se gobierna a la sociedad”.</p>	<p>Interdependencia entre organizaciones y actores; Interacciones entre miembros de una red; Necesidad del intercambio de recursos y negociación de propósitos compartidos; Confianza y reglas previamente establecidas por consenso; El gobierno no es el actor único, y se dedica a dirigir las redes.</p>
<p>United Nations (1998) <i>Buena Gobernanza</i></p>	<p>Implica “garantizar el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho, fortalecer la democratización y promover la transparencia y la capacidad en la administración pública”.</p>	<p>Sostiene la importancia de asegurar, fortalecer y promover principios de la Gobernanza Pública como el Estado de Derecho, transparencia y la eficiencia de la administración pública.</p>
<p>Renate Mayntz (2001) <i>Gobernanza Moderna</i></p>	<p>Nuevo modo de gobernar que consiste en que “ las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”.</p>	<p>Incluye formas de cooperación y autorregulación; Su estructura se construye a través de redes entre actores y organizaciones; Implica una mayor participación ciudadana; Impulsa una mayor participación de los niveles bajos de la burocracia.</p>
<p>Jan Kooiman (2003) <i>Gobernanza Socio-política</i></p>	<p>“Utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos del gobierno; los actores cooperan, se coordinan e comunican sin un actor de gobierno central o dominante”.</p>	<p>Busca el desarrollo social; Implica un ejercicio normativo; Es una actividad que da solución a problemas públicos; Implica la construcción de instituciones; Se sitúa en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas; Interacción entre gobierno y otros actores dentro del sistema social;</p>

Tabla 2. Conceptos de la Gobernanza Pública (continuación)

Autor	Definición	Características
<p>Stephen Osborne (2010) <i>Nueva Gobernanza Pública</i></p>	<p>“Régimen de la implementación de políticas públicas y prestación de servicios públicos dentro de las complejidades plurales y pluralistas del Estado en el siglo XXI”.</p>	<p>Se desarrolla a través de redes; Se concentra en las organizaciones públicas y su entorno; Se diferencia del modelo de la Administración Pública Clásica y de la Nueva Gestión Pública; El gobierno ya no es el actor monopólico en la solución de los problemas públicos; Existe un intercambio de recursos constante (informáticos, tecnológicos, financieros y humanos); Se basa en la confianza y estabilidad del contrato social; Cambia la visión de cliente hacia la de ciudadano; La ciudadanía es un actor activo en la vida pública.</p>
<p>OECD (2011) <i>Gobernanza Pública</i></p>	<p>“Se refiere a los arreglos formales e informales que determinan como se toman las decisiones públicas y cómo son llevadas a cabo, desde la perspectiva de mantener los principios constitucionales cuando se enfrentan los problemas y ambientes cambiantes”.</p>	<p>Marco para la reforma regulatoria; Coordinación a través del gobierno; Análisis del impacto regulatorio; Consulta Pública; Simplificar la carga administrativa; Estándares internacionales.</p>
<p>UNPAN (2015) <i>Gobernanza Pública</i></p>	<p>“Enfatiza en la participación e intereses del público, así como como la necesidad de que los funcionarios públicos mantengan una capacidad de respuesta fuerte y rendición de cuentas como principios básicos de la administración pública”.</p>	<p>Gobierno Receptivo; Orienta su acción hacia el cumplimiento de los objetivos planteados en la Agenda 2030; Rendición de Cuentas; Participación Ciudadana.</p>
<p>Araceli Parra Toledo (2016) <i>Gobernanza Pública</i></p>	<p>“Capacidad de solución de los problemas mediante la cooperación horizontal, la negociación y la coordinación, que impulse la participación de las redes públicas/privadas, dando por resultado una evolución global, en la comprensión de nuevas categorías para la autorregulación social”.</p>	<p>Cooperación, negociación y coordinación; Participación de las redes públicas/privadas; Solución de problemas públicos; y Categorías de autorregulación social.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en diversas obras previamente citadas.

Stephen Osborne (2010), plantea la idea de que es necesaria una *nueva* forma de gobernar, y que ésta debe ser aplicada a los asuntos *públicos* del Estado, además de ser un autor que ha buscado conciliar las diferentes aportaciones teóricas en un mismo paradigma. De hecho, él identifica tres escuelas dentro de la literatura de la gobernanza: Gobernanza Corporativa, Buena Gobernanza y la Gobernanza Pública.

El autor inglés propone en su texto, que la administración pública está entrando hacia un nuevo paradigma que lleva el nombre de Nueva Gobernanza Pública, el cual busca contestar a la nueva realidad y complejidad que enfrenta el gobierno al efectuar su acción, pasando de la teorización de la gobernanza hacia su operatividad, fijando ciertos principios y objetivos que la definen.

La investigadora Araceli Parra (2016) señala puntualmente que cada una de las aportaciones teóricas y técnicas a la Gobernanza Pública, permiten la creación de una “nueva esfera pública”, con una nueva configuración de la relación gobierno-ciudadanía que coadyuvan en términos de la legalidad, de la funcionalidad y la legitimidad.

Asimismo, cabe destacar el puntual señalamiento de María del Carmen Pardo (2011) respecto a la conversión de un *Estado jerárquico* hacia un *Estado facilitador*, considerando que:

“Se ha transitado de la idea de contar con una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, a la concepción más abierta, flexible, descentralizada, en una constante interacción con otros actores, y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad” (pág. 9).

Considerando lo anterior, puede decirse que la Gobernanza Pública configura un nuevo paradigma para la administración pública, que, por la complejidad de su entorno, incorpora a empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos al proceso de gobernar, mediante esquemas de interacción constante y la definición de

requisitos de acceso de estos a la toma de decisiones, y demás actividades dirigidas a dar resolución a los problemas públicos.

En contraste con el paradigma de gobernanza en el sector privado (Gobernanza Corporativa), la Gobernanza Pública, inherente al sector público, enfrenta el desafío de crear sistemas administrativos de gobernanza, es decir, la acción del gobierno como producto de la dinámica misma de la gobernanza para llevar a cabo los procesos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la administración pública en términos de ciertos estándares, cuyo fin último y como compromiso al que se han adscrito diferentes Estados, es la consecución del desarrollo sustentable.

El modelo de Gobernanza Pública, ha sido acordado como un término relacionado a las recomendaciones y mandatos que establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con apoyo de sus órganos técnicos como la *United Nations Public Administration Network (UNPAN)*, promoviendo en diferentes espacios sus programas a nivel mundial.

En la resolución 2001/45 del Comité de Expertos de Naciones Unidas, se estableció que sus 24 miembros a través de esta instancia, eran responsables de la promoción y el desarrollo de la administración pública y la gobernanza para la conformación de instituciones efectivas, transparentes e inclusivas que son esenciales para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (*United Nations*, 2015).

1.2.4 Principios de la Gobernanza Pública

Este proceso de gobernar, incluye principios que permiten dar funcionalidad a la administración pública, en donde diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, 1994; PNUD, 1997; Comisión Europea, 2001; *OECD*, 2011; *UNESCAP*, 2009) han coincidido en atribuirle principios tales como:

1. Participación
2. Apertura
3. Estado de Derecho
4. Transparencia y Rendición de Cuentas

5. Responsabilidad
6. Eficiencia y Eficacia
7. Calidad
8. Visión Estratégica

En primer término, la participación hace alusión al empoderamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, desde la formulación de alternativas de solución a los problemas públicos, la implementación de políticas, hasta la evaluación de sus resultados o del desempeño de las organizaciones públicas. En éste punto, cabe resaltar que la organización de los ciudadanos es un punto clave en la gobernanza, ya que cada segmento de la población, actores del sector privado tienen diferentes demandas o se especializan en diferentes temas (Mayntz, 2001, pág. 3).

Por otro lado, la apertura exige a las organizaciones públicas a trabajar de una manera más abierta, adoptando nuevos canales de comunicación que permitan escuchar, conocer y analizar las demandas y propuestas de la ciudadanía, así como los medios e instrumentos para que exista un acercamiento y relación más estrecha entre las autoridades y toda la población (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Como lo señala B. Guy Peters (2005) la gobernanza para la administración pública, “representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema” (pág. 590), así como un intento por hacer de las organizaciones públicas más democráticas, permitiendo también motivar a sus empleados, y aprovechando información y conocimiento valioso dentro de la organización.

El Estado de Derecho o el imperio de la ley, implica que los “marcos jurídicos deben ser justos y deben aplicarse de forma imparcial” (PNUD, 1997), y con una protección total a los derechos humanos, lo cual implica que “el gobierno aplique leyes, reglamentos y códigos de manera igualmente transparente” (OECD, 2011, pág. 19).

La transparencia quiere decir que “las acciones, decisiones y procesos de toma de decisión del gobierno están abiertos a un nivel apropiado de escrutinio por parte de otras partes del gobierno, sociedad civil, y en algunas ocasiones, instituciones

externas” (OECD, 2011, pág. 19). Asimismo, implica que “la información esté libremente disponible y es directamente accesible para aquellos que serán afectados por dichas decisiones y su aplicación” (UNESCAP, 2009, pág. 2).

En el caso de la rendición de cuentas, “supone un ejercicio que va un paso más allá del control y de la evaluación de ingresos y egresos públicos,... es un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido” (López Ayllón & Merino Huerta, 2010, pág. 24) . Con base en esto pueden evaluarse la eficiencia programática y el desempeño gubernamental de las organizaciones públicas midiendo su impacto económico, político y social.

Ambos elementos, permiten entender las decisiones que se adoptan y las acciones que se están llevando a cabo, mediante un lenguaje accesible para la población en general y para todos los funcionarios que integran todos los niveles de la organización, con el objetivo de generar una mayor confianza en las instituciones públicas.

Otro principio como la responsabilidad, habla de la “capacidad y flexibilidad que tiene el gobierno para responder rápidamente a los cambios sociales, tomando en cuenta las expectativas de la sociedad civil para identificar el interés público general” (OECD, 2011, pág. 19), lo cual implica construir instituciones y procesos de gobierno que sirvan a la ciudadanía (UNESCAP, 2009).

En el caso de la eficacia, representa “el grado en que se alcanzan objetivos propuestos” (Prats, 1995, pág. 94), mientras la eficiencia significa que en la administración pública “los procesos e instituciones producen resultados que satisfacen las necesidades sociales, mientras hacen mejor uso de los recursos a su disposición” (UNESCAP, 2009, pág. 3).

La calidad implica adoptar un sistema de gestión que “consiste en la planeación, el control, la prevención, el aseguramiento, la mejora e incremento del valor de los productos de una organización en beneficio de sus clientes directos, de los sectores interesados en esos productos y de toda la comunidad”. (Aguilar Villanueva L. F., 2016, pág. 321).

Finalmente, el principio de visión estratégica implica la capacidad del gobierno para “anticipar problemas futuros y cuestiones basadas en datos y tendencias actuales, para desarrollar políticas que tomen en cuenta costos futuros y cambios anticipados” (OECD, 2011, pág. 19), incluyendo una proyección de probable escenarios que quiere alcanzar la administración pública.

1.2.5 Objetivos de la Gobernanza Pública

De acuerdo a la contribución de los autores y organismos internacionales ya enunciados, resaltan ciertos objetivos que persigue la Gobernanza Pública, como paradigma de la administración pública, en donde destacan:

1. Generar el desarrollo sustentable
2. Fortalecer la democracia
3. Dar solución a los problemas públicos
4. Elevar la confianza y legitimidad en las instituciones públicas
5. Generar confianza para la inversión
6. Generar gobernabilidad

El objetivo principal de este paradigma, es el desarrollo sustentable, algo en lo que la mayoría de los organismos internacionales ha adoptado en sus agendas o recomendaciones que han hecho para diferentes países. El desarrollo sustentable, ya no solamente está ligado a la protección del medio ambiente o de los ecosistemas, sino que es adepto a una nueva visión del desarrollo, que integra el pensamiento político, económico y social.

La Gobernanza Pública, busca incentivar a la ciudadanía a participar en la toma de decisiones pública, promoviendo que “en éste modelo la democracia no es algo que ocurra de vez en cuando en las casillas electorales, sino que es una actividad permanente que une al público con su gobierno” (Peters B. G., 2005), desde la construcción de la agenda pública, hasta su implementación y posterior evaluación.

Por otro lado, se buscan aprovechar los recursos financieros, de información y de conocimiento que poseen los sectores diferenciados del público para contribuir a la solución de los problemas públicos contemporáneos. En el caso de la confianza y la

legitimidad, se busca elevar a través de una mayor participación y apertura, ya que existe una percepción negativa entorno a la actuación del gobierno y sus instituciones.

Esta legitimación como lo señala B. Guy Peters (2005), no deriva de los partidos políticos o de los representantes populares en el poder legislativo, sino de las constantes interacciones existentes entre ciudadanos y la administración pública, creando un cierto nivel de confianza en el gobierno, conociendo su acción y orientándolo hacia resultados.

Según la *OECD* (2011), en el marco del desarrollo económico de los países, se considera que la Gobernanza Pública, mediante la adopción de ciertos principios en el desempeño de la administración pública, puede generar confianza y estabilidad en un gobierno, lo cual contribuirá a atraer mayor número de inversiones y estabilidad macroeconómica.

A partir de 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, realizó un informe denominado *Nuestro futuro común*, en donde nace el concepto del desarrollado sustentable, entendiéndolo como la satisfacción de “las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”(Comission on Environment and Development, 1987, pág. 16), en donde se busca conciliar el desarrollo económico, social y el cuidado al medio ambiente.

1.2.6 Enfoques de la Gobernanza Pública

Como se ha señalado, son diversas las concepciones que han surgido en torno a la Gobernanza Pública, los cuales han intentado describir diferentes fenómenos vinculados a la acción gubernamental, o que incluso han formado parte de la simple retórica intelectual, desconociendo la naturaleza del término.

Es por ello, que se puede decir que la gobernanza descrita se compone por tres elementos principales. Uno económico, que incluye los procesos de toma de decisión del gobierno que tienen injerencia directa sobre el sistema económico de un país, determinando las actividades y relaciones dentro del mercado, toda vez que este es un actor clave en este paradigma; otro político que implica el mismo proceso en la

formulación de políticas del gobierno, integrado por los tres poderes; y un elemento administrativo que es el sistema de ejecución de dichas políticas, a través de un eficiente, independiente, responsable y abierto sector público (UNDP, 1997).

“Estos elementos constituyen el sistema de gobernanza, es decir, la estructura institucional y organizacional formal de la autoridad que toma las decisiones del Estado moderno” (UNDP, 1997, pág. 10), el cual puede ser analizado a partir de sus diversos órdenes, métodos y niveles, con el fin de conocer su aplicación en diversos escenarios.

Tabla 3. Órdenes de la Gobernanza Pública

Nombre	Características	Actores
Gobernanza Global	Conformado por regímenes y organizaciones internacionales, que buscan perseguir objetivos de interés común.	Organismos Internacionales, Organizaciones Gubernamentales y Corporaciones transnacionales.
Gobernanza Nacional	Conjunto de relaciones entre el Gobierno Federal y la ciudadanía, a través de mecanismos de coordinación y colaboración a través de organizaciones pública y privadas.	Gobierno Ciudadanía Organizaciones de la Sociedad Civil Empresarios
Gobernanza Regional	Proceso de gobernar a través de la definición de políticas específicas en una zona geográfica o bloque económico determinado.	Grupo de Estados Grupo de Gobiernos estatales
Gobernanza Local	Proceso de gobierno en el que las políticas son diseñadas e implementadas como el resultado de la interacción entre los gobiernos locales, sector público, sector privado y sociedad civil.	Gobiernos Locales Organizaciones de la sociedad civil Empresarios Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia con base en Xu, Runya, Sun, Qigui & Si, Wei. (2015). *The Thrid Wave of Public Administration: The New Public Governance*. Canadian Social Science, 11, 7, pp.11-21; y UNDP. (2009). *A User´s Guide To Measuring Local Governance*. Noruega: United Nations Development Programme, p. 5.

La primera clasificación que se puede realizar de la Gobernanza Pública, es la de sus órdenes, haciendo alusión a la delimitación de funciones y alcances territoriales que tienen las acciones de cada uno de los actores que participan en la dirección del gobierno, y en consecuencia del nuevo modelo de administración pública.

Para la perspectiva de análisis de esta investigación, cabe resaltar que en el orden de la gobernanza local, se encuentra intrínseca la gobernanza municipal, que como menciona Araceli Parra (2016), “incluye un modo distinto de construcción del orden social, previo análisis de las estructuras y los procesos corresponsables, decididos entre gobierno y ciudadanos”.

1.3 El Gobierno Municipal

El término forma de gobierno, alude a “las bases constitucionales y legales para asignar autoridad y funciones a las autoridades en el gobierno y crea su marco general” (Svara & Watson, 2010, pág. 4). Esta determina, en gran medida, los roles de los funcionarios públicos, las relaciones que existen entre ellos, así como su nivel jerárquico, dividiendo en su mayoría de casos la distribución del poder entre el Alcalde y el Cabildo.

Estudios recientes de administración pública, han tratado de entender el diseño de las estructuras de gobierno municipal a través de la historia y con base en diferentes experiencias de gobiernos locales en todo el mundo, por lo que se han podido identificar cinco formas de gobierno municipal: Cabildo-Alcalde, Ayuntamiento, Comisión, Asamblea y la de Cabildo-Gerente (ICMA, 2018).

En concordancia con los objetivos de la investigación, se hace alusión al término gobierno local como sinónimo de gobierno municipal. Para Dele Olowu (1988), existen dos enfoques para hacer alusión este término, en un primer acercamiento, se refiere a las estructuras gubernamentales que se jerárquicamente se encuentran por debajo del gobierno central, es decir, puede referirse a gobiernos estatales, provinciales, municipales o incluso otros órdenes de gobierno, como lo indica la clasificación realizada por Margaret Bowman (1989).

Por otro lado, sostiene Olowu (1988), que los gobiernos locales cuentan con características como: “personalidad jurídica, facultades específicas para llevar a cabo una variedad de funciones, autonomía presupuestaria y de recursos humanos sujeta a un limitado control central, participación efectiva y localidad” (pág. 12). Estas dos

últimas características vinculadas al orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, el gobierno municipal.

1.3.1 Cabildo-Alcalde

Dentro de la literatura anglosajona, se etiqueta como el *Mayor Council* o en español la forma Cabildo-Alcalde. Esta forma de gobierno municipal se compone por las figuras del Alcalde y los integrantes del Cabildo o Concejo quienes son electos por voto popular (Cordero, 2012). El Alcalde, es el representante político del municipio, así como el jefe de la administración pública municipal, y sus funciones en materia legislativa y administrativa pueden variar, es por ello que algunos autores hacen una diferencia entre el Alcalde Fuerte y Débil.

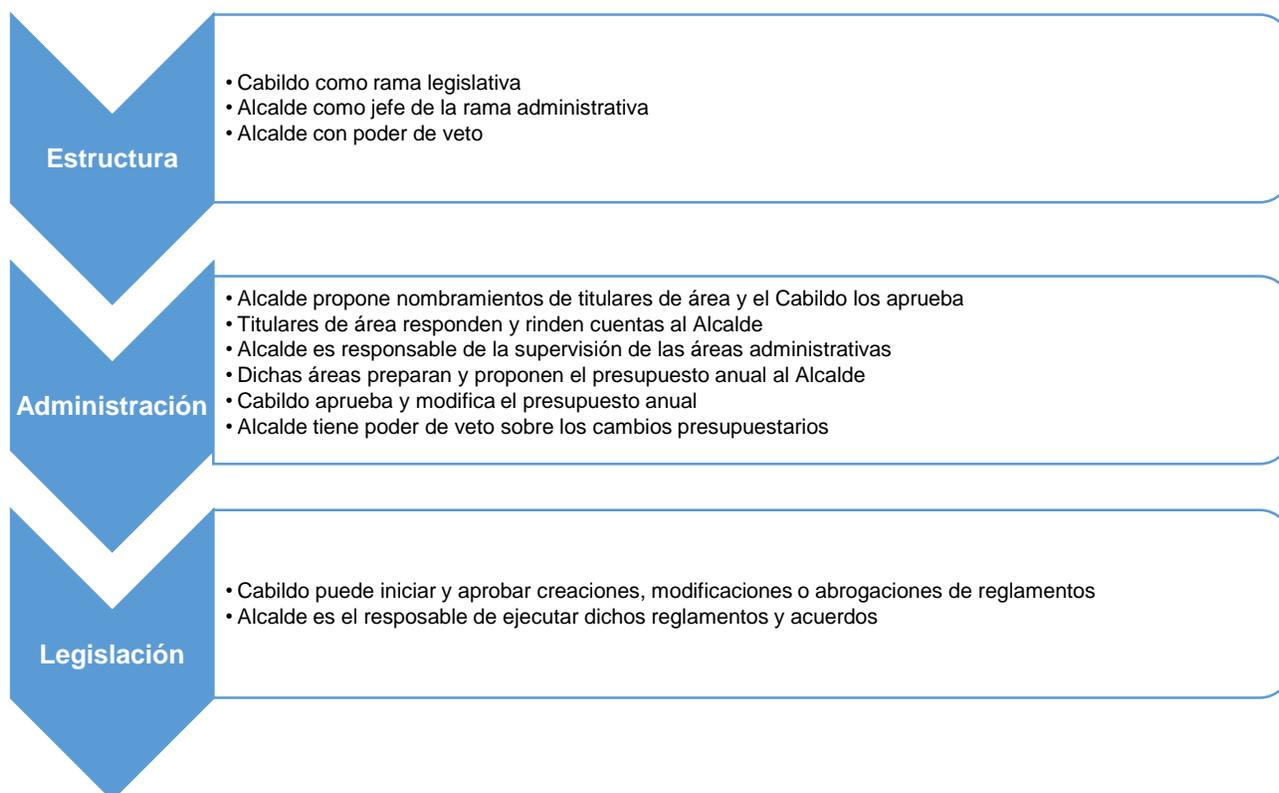
El primero, tiene la capacidad de contratar y remover a los titulares de área, hacer cumplir las políticas del municipio, elaborar el presupuesto anual, cuenta con poder de veto sobre actos legislativos, así como de dirigir y supervisar las operaciones que lleva a cabo la administración pública. Mientras tanto, el segundo tiene limitaciones para despedir a los directivos de cada uno de los sectores de la administración, no cuenta con el poder de veto, ni tampoco tiene facultades para la formulación del presupuesto, reduciendo muchas veces su papel como un actor con presencia en ceremonias oficiales (Jacobowitz and Gubits, 2006).

Para ambos casos, se menciona que en algunas ocasiones las funciones administrativas del Alcalde son acompañadas por la figura de un Administrador Municipal quien es designado por el mismo con el fin de que dirija y coordine las actividades de la administración pública municipal.

Por su parte, el Cabildo es el órgano colegiado en donde se deciden de manera colegiada los asuntos concernientes al Ayuntamiento, el cual tiene a su cargo labores de crear, reformar y abrogar reglamentos y normas municipales, de aprobar el presupuesto anual, obras, proyectos y nombramientos presentados como iniciativa del Alcalde, dar seguimiento a las actividades de sectores específicos de la administración pública municipal y llamar a comparecer a funcionarios del Ayuntamiento.

De acuerdo con un estudio sociológico de Lineberry y Fowler (1967), encontraron que esta forma de gobierno correspondía en su mayoría a las poblaciones más numerosas de los condados estadounidenses, mientras que aquellas con menor número de habitantes pertenecen a otras estructuras gubernamentales.

Figura 2. Características de la forma Cabildo-Alcalde



Fuente: Elaboración propia con base en ICMA. (2013). *Background on municipal forms of government*. Estados Unidos: ICMA.

1.3.2 Ayuntamiento

Esta forma de gobierno, se compone por el Alcalde quien ostenta la representación política del municipio al igual que la jefatura de la administración pública municipal, por lo que los regidores son quienes tienen facultades para legislar y supervisar a ciertos ramos de la administración, y el síndico⁶ quien asume la representación jurídica y promoción de los intereses del Ayuntamiento (Chávez & Villasana, 2004).

⁶ En el caso mexicano pueden existir hasta 3 síndicos por Ayuntamiento de acuerdo a la legislación aplicable de cada una de sus entidades federativas.

La palabra Ayuntamiento proviene “del latín *aiunctum*, perteneciente de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del Municipio” (UNAM, 1991, pág. 262).

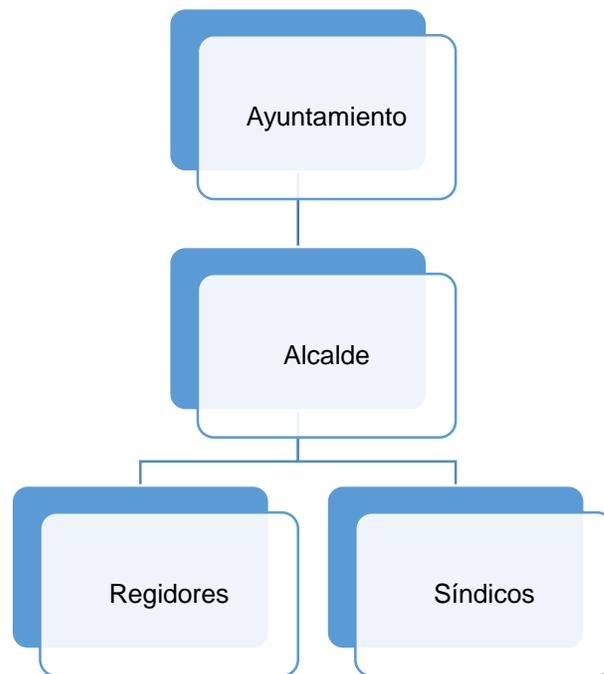
El Ayuntamiento, toma sus decisiones a través de un cuerpo colegiado llamado Cabildo que trabaja por sesiones y en la cual participan sus miembros. La palabra Cabildo, proviene del latín *capitulum*, que originariamente se refería a un cuerpo eclesiástico, sin embargo, su connotación ha ido cambiando hasta convertirse en la reunión de los integrantes de un Ayuntamiento (Ramírez Millán, 2000).

A pesar de que el Ayuntamiento podría ser comparable con la organización político-administrativa denominada Cabildo-Alcalde, la gran diferencia entre ambos es que existe dentro de esta estructura la figura del síndico municipal, quien tiene funciones específicas.

En esta, el Alcalde, los regidores y el síndico integran al Cabildo como un cuerpo colegiado de índole deliberante, el cual preside el representante del poder ejecutivo, pero que requiere del apoyo mediante votación de los demás miembros para poder aprobar diversos acuerdos en materia administrativa y normativa.

Casos como el mexicano presentan un modelo de elección en donde el Alcalde, regidores y síndicos son elegidos mediante un sistema de planilla dentro de un sistema de mayoría directa, por lo que la mayoría de miembros electos durante un proceso de tal envergadura pertenecen al mismo partido político que el Presidente Municipal, a excepción del estado de Chihuahua y Nayarit en donde en el primero se puede elegir al síndico de manera individual (por boleta separada) y en el segundo al síndico de la misma forma.

Figura 3. Organigrama de la forma de gobierno por Ayuntamiento



Fuente: Elaboración propia.

Esta forma de gobierno es predominante en las municipalidades de Latinoamérica, teniendo un origen hispánico con la instalación de ayuntamientos como el de la Villa Rica de la Vera Cruz en México, durante la época de colonización, esta institución cobra gran relevancia en el proceso de construcción de las instituciones en el país como señala Toribio Esquivel (1958):

“el primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros” (pág. 207).

A pesar de ello, hay casos específicos como el de Argentina, donde sus gobiernos locales tienen la posibilidad de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, un modelo parecido al que los autores de lengua anglosajona han denominado *Home rule charter*, incluso países como Brasil y Cuba con sus particularidades (Carmona, 2013).

1.3.3 Comisión

En términos de la organización del aparato público de los municipios, la comisión se refiere a una forma de gobierno local en la cual las autoridades conforman una junta de gobierno denominada comisión, que desempeña funciones legislativas, ejecutivas y administrativas en la dirección del municipio, por lo cual no hay una división entre dichos poderes. Sus autoridades en la mayoría de los casos son cinco o siete miembros y son electos de manera individual y nombrados comisionados.

Como parte de su misión legislativa y administrativa, cada comisionado asume la responsabilidad de un ramo o departamento específico de la administración pública local, tales como seguridad, salud, finanzas, obras, servicios públicos, educación, por ejemplo. En este caso, uno de los comisionados puede adquirir el título de Alcalde, siendo este simbólico en actos cívicos y permitiéndole presidir las reuniones de los integrantes (*Ballotpedia*, 2018).

Figura 4. Organización de la forma de gobierno por Asamblea



Fuente: Elaboración propia con base en ICMA. (2012). *Descripción General de El Administrador Municipal*. Recuperado el 20 de marzo de 2018, de <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/Presentacion-Addor-Mpal.-Peru.pdf>

Como resultado del huracán de Galveston ocurrido en el estado de Texas en 1900, fue necesario la elaboración de un plan que permitiría poner en marcha las estrategias

necesarias para el periodo de reconstrucción, sin embargo, locatarios de dicha ciudad y líderes empresariales dudaban de las capacidades que tenía el entonces concejo de la ciudad para llevarlo a cabo, por ello exigieron la constitución de una comisión que dirigiera dichas tareas y asumiera el gobierno local durante este proceso, debido a esto, se eligió a una comisión que cumpliera con dicha misión.

La comisión de la ciudad de Galveston, fue elegida mediante un proceso electoral y fueron nombrados cinco comisionados, hecho el cual llamó la atención de Dallas, Fort Worth, El Paso, Denison y Greenville entre 1905 y 1907 para posteriormente adoptar la misma forma de gobierno municipal (Rice, 2018). No obstante, hoy en día solamente el 1 por ciento de los gobiernos locales en Estados Unidos cuenta con esta forma, cuya población es menor a 100 mil habitantes (ICMA, 2018).

Algunas ventajas encontradas en la adopción de la Comisión, es que se acopla a las necesidades de emergencia de una comunidad permitiendo que se tomen decisiones de una manera inmediata, tiene una estructura organizacional básica y puede implementar políticas de una manera más rápida, pero tiene algunas limitaciones ya que se ejecutan acciones sin considerar a las demás áreas en un esquema de coordinación y se carece de un liderazgo político importante (Ballotpedia, 2018).

1.3.4 Asamblea

De acuerdo con diversos autores de lengua anglosajona, se ha identificado una cuarta forma de gobierno local llamada *Town Meeting*, que podría traducirse en reunión del pueblo, o Asamblea como la mayoría de teóricos la identifican, la cual tiene dos modalidades: una asamblea abierta y una asamblea representativa, que de acuerdo a los *Estatutos de Nueva Hampshire* se acompaña de instrumentos como el referéndum y la boleta oficial.

Alexis de Tocqueville (1973), identificó a esta forma de gobierno en las comunas de Nueva Inglaterra, en la asamblea abierta se reúnen los habitantes de una comunidad pequeña llamada pueblo por el número de sus habitantes. En esta todos los votantes tienen el derecho para discutir y votar sobre cuestiones presupuestarias, reglamentos, algunas políticas del gobierno local y las autoridades que han de ejecutarlos.

Las reuniones que se celebran en el marco de dicha asamblea, actúan como el cuerpo legislativo del pueblo, mientras que el poder ejecutivo es ejercido por una Junta de Gobierno, la cual presiden un grupo selecto de individuos denominados como *selectmen*⁷, quienes encabezan la administración pública local, definen su organización interna, y también tienen la responsabilidad de convocar al *town meeting day*.

Esta forma de gobierno municipal, ha sido concebida como un ejercicio de democracia directa, en tanto “el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen”, siendo que “entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario” (Bobbio, 2014, pág. 59). Asimismo, tuvo su principal aparición en la ciudad de Massachusetts en el 1633, pero sigue teniendo presencia en otras ciudades del estado como Vermont y Maine (*Office of the Vermont Secretary of State*, 2008).

En su otra modalidad, la asamblea representativa se caracteriza porque los ciudadanos del pueblo eligen mediante sufragio a sus representantes en el *town meeting*, siendo electos cada uno de estos por distrito y configurando la instancia legislativa del pueblo que tendrá derecho a voz y voto durante el trámite de este proceso. Al igual que en la asamblea abierta tienen las mismas funciones y existe la Junta Gobierno bajo los mismos términos.

Teniendo su origen en Estados Unidos, existen estadísticas que señalan que hasta el año 2013 el 5 por ciento del total de ciudades en este país han adoptado esta forma de gobierno local, siendo las pequeñas municipalidades con una población de hasta 50 mil habitantes quienes la tienen (*ICMA*, 2014).

1.4 Dicotomía entre política y administración pública

Como se mencionó, uno de los principales debates que existió entre los autores que defendían el paradigma clásico u ortodoxo de la administración pública, fue la división entre la actividad política y la administrativa, buscando la especialización de esta última

⁷ El término *selectmen* puede ser traducido como “hombres selectos”, sin embargo, la mayor parte de la literatura relacionada al tema se han limitado a mantener intacto el concepto sin traducción alguna.

sin la interferencia de la primera. No obstante, esta visión fue rechazada por diferentes politólogos, partiendo del entendido de que las relaciones de poder están presentes en toda organización y son consustanciales a la acción humana, por lo cual el hombre al ser un actor racional, actúa en la búsqueda de satisfacer sus propios intereses (Crozier, 1990).

En todo caso, la eventual dicotomía entre política y administración pública, es de carácter funcional, para la distinción de roles entre actores, o el análisis de dos objetos de estudio en tanto la configuración de ciencias autónomas. No es una división de facto o de validación empírica, sino más bien una de corte normativo, tratando de separar la esfera política de la técnico-administrativa (Arellano Gault, 2014)

Así nace la idea de reducir las amplias facultades del poder ejecutivo, en formas de gobierno como la del Cabildo-Gerente, o con la adopción de modelos como los del Administrador Municipal.

1.4.1 El Modelo del Administrador Municipal (MAM)

En principio, un modelo puede ser considerado como una representación conceptual y esquemática de una realidad concreta que es observable. Michel Armatte (2006), menciona que la concepción contemporánea de un modelo se relaciona con las categorías de: referente, tipo ideal o sistema.

La construcción de un modelo, requiere de herramientas como la capacidad de convertir la realidad social en representaciones abstractas; la facilidad de desarrollar o de identificar consecuencias; la facultad de encontrar diferencias y similitudes entre modelos, así como saber si un modelo es el adecuado o no (Lave & March, 1993).

Entendiendo esta dinámica, se puede decir, que, en el marco de la administración pública, existen modelos administrativos, diferentes de los principios, objetivos y esquemas de los paradigmas planteados, en tanto, se consideran como:

“una serie de cuestiones relacionadas con la autoridad y el desarrollo en la sociedad como un todo que trascienden a la administración pública en sí, pero que también abarcan una concepción central sobre cómo debe funcionar el sector público” (Peters G. , 2010, pág. 754).

Un modelo administrativo, por lo tanto, es una referencia estructural, sistemática y funcional probada con anterioridad, cuya principal preocupación se centra en definir la operatividad del proceso administrativo público, abarcando cada una de sus etapas con características específicas, diferentes y similares a las de otros modelos planteados.

Es así, como se puede concebir el Modelo del Administrador Municipal (MAM), representando un esquema administrativo para los gobiernos locales, el cual ya ha sido adoptado e implementado previamente, pudiendo identificar una estructura, funcionalidad, así como los procesos afines a él.

La figura central que permite la operación de este modelo, es decir, el Administrador Municipal, representa a un asistente técnico y operativo del Alcalde para la gestión de los asuntos públicos municipales, cuyas funciones son definidas por el representante del poder ejecutivo local con la aprobación del Cabildo. Por ello, el Administrador es nombrado por el Alcalde, ratificado por el Cabildo, y su permanencia o destitución dependen del criterio que tenga este primero con relación a su trabajo realizado durante el periodo de una administración municipal (ICMA, 2018).

Con este modelo, este funcionario cuenta con potestades limitadas en la forma en que se lleva a cabo la administración municipal, ya que no cuenta con facultades para nombrar y despedir a los directores de área, siendo esta una responsabilidad que tiene el Alcalde. De igual manera, los proyectos de ingresos y egresos que este tiene que realizar deben ser conducidos en primera instancia al jefe del ejecutivo para su revisión, y posteriormente son presentados ante el Cabildo para su aprobación.

Tiene la función de proponer políticas y proyectos ante el Alcalde, con el fin de mejorar la situación administrativa del municipio. Por lo tanto, se puede notar que el Administrador Municipal es responsable y rinde cuentas ante el Alcalde debido a que este último determina su continuidad en el cargo, y no al Cabildo, aunque estos también pueden llamarlo a comparecer con fundamento en sus facultades.

Esta figura se encuentra más presente en las formas de gobierno de Cabildo-Alcalde y Ayuntamiento, ya que en ellas la distribución de facultades relativas a la orientación

del quehacer de la administración pública se concentran en la figura del Alcalde, quien tiene al mismo tiempo la representación política del municipio y la jefatura del aparato administrativo.

1.4.1.1 Proceso Administrativo Público del MAM

De acuerdo con Manuel Galindo Camacho (2000), se entiende al proceso administrativo público como “el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral” (pág. 119).

Para el caso concreto de la forma de gobierno por Ayuntamiento, el proceso administrativo, comprende las fases de planeación, organización, dirección, control y evaluación, por lo cual, se puede establecer que el MAM contiene los siguientes procedimientos:

Tabla 4. Proceso administrativo del MAM

FASE	PRESIDENTE MUNICIPAL	SÍNDICOS Y REGIDORES	ADMINISTRADOR MUNICIPAL
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de los objetivos. • Aprobación de programas, proyectos, políticas, estrategias y líneas de acción. • Definición de las prioridades de gobierno. • Promoción de una visión estratégica. • Presentación de los proyectos del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación y/o aprobación de los objetivos. • Modificación y/o aprobación de alternativas de acción. • Modificación y/o aprobación de prioridades de gobierno. • Modificación y/o aprobación de una visión estratégica. • Aprobación de los proyectos del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación en la formulación de los objetivos. • Coordinación en la formulación de programas, proyectos, políticas, estrategias y líneas de acción. • Formulación de una visión estratégica. • Elaboración de los anteproyectos del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos municipales.

Tabla 5. Proceso administrativo del MAM (continuación)

FASE	PRESIDENTE MUNICIPAL	SÍNDICOS Y REGIDORES	ADMINISTRADOR MUNICIPAL
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la estructura orgánica de la administración pública. • Promoción de la asignación de funciones y responsabilidades • Promoción del nombramiento y remoción de servidores públicos. • Aprobación de los Manuales de Organización y de Procedimientos internos de las dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la estructura orgánica de la administración pública. • Promoción de la asignación de funciones y responsabilidades. • Aprobación del nombramiento de titulares de dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer ante el Presidente Municipal reformas a la estructura orgánica y asignación de funciones de la administración pública. • Formulación de los Manuales de Organización y Procedimientos internos de las dependencias.
Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción en la ejecución de acuerdos y marco normativo. • Seguimiento a los informes presentados por el Administrador Municipal. • Promoción de alternativas de solución. • Liderazgo como encargado de la administración pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de proyectos de acuerdo en comisiones edilicias. • Aprobación de proyectos de acuerdo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación en la ejecución de los acuerdos, funciones y prestación de los servicios públicos. • Seguimiento a la operatividad cotidiana de la administración pública centralizada. • Seguimiento cotidiano a la implementación del plan, programas, proyectos, políticas y acciones. • Comunicación directa con los titulares de las dependencias.

Tabla 6. Proceso administrativo del MAM (continuación)

FASE	PRESIDENTE MUNICIPAL	SÍNDICOS Y REGIDORES	ADMINISTRADOR MUNICIPAL
Control	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a los indicadores del sistema de eficiencia programática y evaluación del desempeño. • Conocimiento de desviaciones. • Promoción de medidas correctivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de comparecencias del Administrador Municipal y titulares de las dependencias. • Seguimiento de los sectores de la administración pública desde las comisiones edilicias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de un sistema de eficiencia programática y evaluación del desempeño. • Identificación de desviaciones. • Formulación de medidas correctivas.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe Anual de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del Informe Anual de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación del Informe Anual de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Galindo, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*, México: Porrúa, pp. 120-142.

1.4.1.2 Diseño organizacional del MAM

Un diseño organizacional, representa a la actividad mediante el cual se decide cómo las organizaciones deben ser estructuradas y funcionar. Para Tom Christensen (2007), este depende de los grados de centralización, al igual que de las formas de especialización y coordinación que definen la jerarquía, actividades y división del trabajo en toda organización burocrática.

Los diseños organizacionales, parten de la estructura formal que se impone para toda organización, a partir de la definición de normas que establecen los organigramas, manuales, reglas y regulaciones. Su propósito principal es definir actividades claves, responsabilidades individuales y posiciones de autoridad, encaminados al logro de objetivos.

Desde este enfoque, se puede decir que el MAM posee un diseño propio, ya que cuenta con elementos de una forma burocrática, estableciendo subalternos y subordinados en diferentes niveles políticos y administrativos de los gobiernos locales. Asimismo, cuenta con una división de trabajo por medio de una especialización

horizontal, atendiendo funciones específicas en materias diversas, siendo la coordinación la principal labor del Administrador Municipal.

Si bien, existen dependencias que atienden tareas y políticas concretas, aplicando el principio por sector, en el MAM coexiste con un esquema de especialización horizontal, es decir, “que una unidad pueda tratar con temas de transporte o protección al medio ambiente”, pero llevando actividades y procedimientos homogéneos.

En este caso, la Oficina del Administrador Municipal tiene a su encargo la coordinación y seguimiento de diferentes dependencias centralizadas que atienden materias diversas, pero cuya guía técnica por parte de esta instancia resultado fundamental para el eficiente cumplimiento de sus funciones y objetivos.

A pesar de que la figura o el modelo del Administrador Municipal es aplicable a cualquiera de las formas de gobierno local previamente descritas, mediante el rediseño de su proceso administrativo y estructura organizacional, para que este tenga competencias en la dirección de la administración pública local, existen diversos autores que han apuntado que existe una diferencia entre lo que podría denominarse como un Gerente Municipal y un Administrador Municipal, ligado a una determinada forma de gobierno local.

1.4.2 Cabildo-Gerente

La definición de autoridades y distribución de facultades bajo la forma de gobierno del *Council-Manager* o Cabildo-Gerente, representa una estructura gubernamental centrada en tres figuras políticas y administrativas: el Cabildo, el Alcalde y el *City Manager*. Esta forma de gobierno municipal, “combina un fuerte liderazgo político de las autoridades electas con una experiencia administrativa fuerte de un gerente o administrador nombrado” (ICMA, 2017, pág. 15).

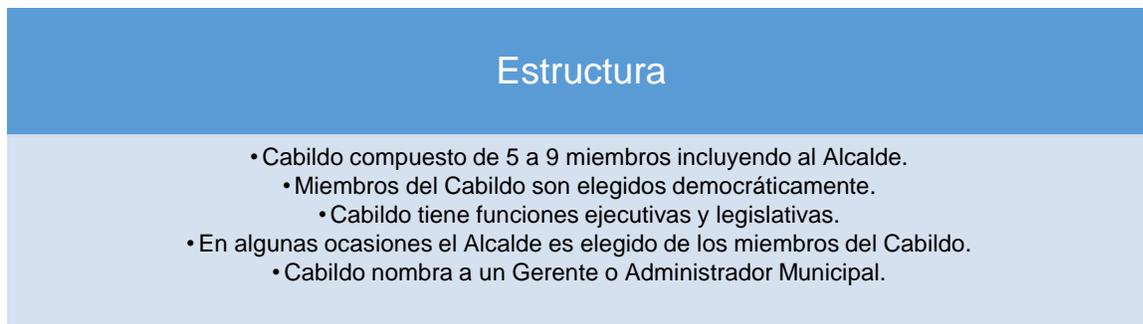
Desde la adopción de esta forma de gobierno en Estados Unidos a principios del siglo XIX, países como Canadá, Australia, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, entre otros, se ha decidido emular esta vía para llevar a cabo la gestión de los asuntos públicos, así como la representación política de los municipios.

Una estructura gubernamental de carácter Cabildo-Gerente, es similar a modelos de gobernanza corporativa del sector privado, en los cuales el Consejo de Administración o Junta de Gobierno eligen a un gerente llamado como *Chief Executive Officer* o por sus siglas *CEO*, quien es el Director Ejecutivo de una empresa para llevar a cabo su operación.

Bajo esta forma, el cuerpo gubernamental se compone por los concejales o regidores y el alcalde, los cuales son electos por el voto popular, y quienes componen al Cabildo, desempeñando funciones legislativas, definiendo las políticas y acuerdos que ha de ejecutar la administración pública municipal, al igual que supervisando y evaluando su funcionamiento.

El Alcalde es quien preside las sesiones del Cabildo, sin embargo, al igual que los demás miembros tiene derecho a voz y voto, pero sin poder de veto como en la forma Cabildo-Alcalde. Debido a esto, el rol del Alcalde es el de representante político del municipio ante la ciudadanía y en relaciones de carácter intergubernamental, define los miembros de las comisiones del gobierno, facilita la comunicación entre autoridades y ciudadanos, dejando la dirección de la administración local, ya que esta recae en el Gerente (ICMA, 2017).

Figura 5. Estructura básica de la forma de gobierno Cabildo-Gerente



Fuente: Elaboración propia con base en MASC. (2017). *Forms and Powers of Municipal Government*. Estados Unidos: MASC, pp. 4-5; e ICMA. (2017) . *Background on municipal forms of government*. Estados Unidos: ICMA, p. 2.

Figura 6. Funciones principales de los miembros del Cabildo

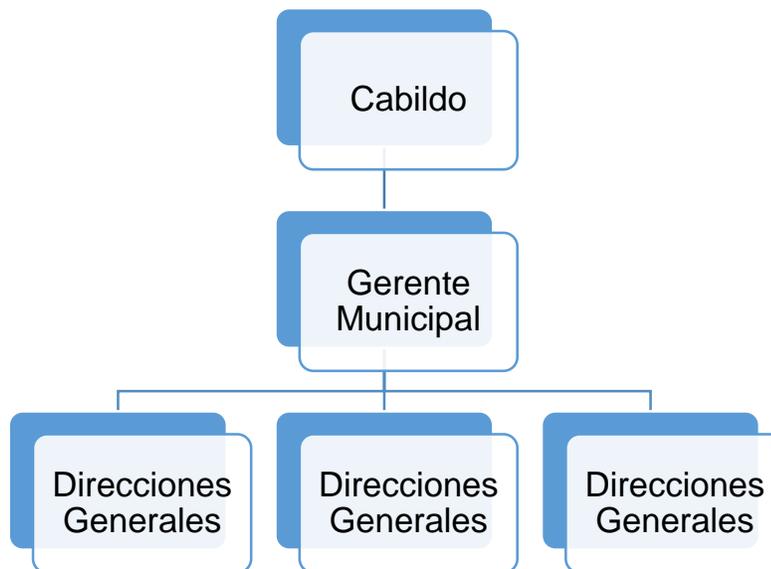


Fuente: Elaboración propia con base en MASC. (2017). *Forms and Powers of Municipal Government*. Estados Unidos: MASC, pp. 4-5; y ICMA. (2017) . *Background on municipal forms of government*. Estados Unidos: ICMA, p. 2.

Al dejar en manos del Cabildo las facultades de impulsar y definir las políticas y objetivos del gobierno municipal queda en el marco de las atribuciones del Gerente municipal implementar dichas ordenanzas emanadas de este órgano principal de representación popular. El nombramiento de este servidor público depende del Cabildo y busca seleccionar a un experto en administración pública que garantice las credenciales de conocimientos técnicos y trayectoria profesional en la materia para el eficaz y eficiente desempeño del aparato administrativo, por lo que al mismo tiempo su continuidad o remoción son facultades del Cabildo.

El Gerente, debe acatar los acuerdos tomados al interior del Cabildo y ejecutarlos, teniendo la responsabilidad de dirigir los sectores de la administración pública municipal, elaborar y presentar al cabildo el proyecto de presupuesto de egresos, y de realizar recomendaciones en materia de política o proponer alternativas de solución al Cabildo o Alcalde.

Figura 7. Organigrama de la forma de gobierno Cabildo-Gerente



Fuente: Elaboración propia con base en ICMA. (2008). *Forms of Local Government Structure*. Recuperado el 25 de marzo de 2018, de <https://icma.org/documents/forms-local-government-structure>

1.4.2.1 Gerente Municipal

Por su parte el Gerente Municipal “es un ejecutivo con experiencia en administración pública, nombrado por el Cabildo. Tiene las facultades administrativas de un alcalde...Se encarga de contratar o despedir a personal administrativo, supervisa, formula y dirige obras públicas. Asimismo, puede hacer recomendaciones al Cabildo sobre políticas públicas y asignación presupuestal. El Cabildo es el encargado de delimitar y aceptar o rechazar las recomendaciones del *city manager*” (Cordero, 2012, pág. 47).

El Gerente Municipal es la pieza clave en la forma de gobierno Cabildo-Gerente, ya que sin ella no tendría razón de ser. Su cargo, no solamente se vincula a un periodo de gobierno, sino que se plantea la idea de que este aproveche su experiencia y se mantenga por más de uno, aún y cuando es posible que haya sido nombrado por una fuerza política distinta.

Sus principales diferencias con respecto al Administrador Municipal, son que el Gerente tiene amplias facultades sobre las unidades y órganos que componen a la administración pública municipal en tanto puede administrar a los recursos humanos que se desempeñan en ellas, al igual que en la elaboración de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos, adjudicándose el título de jefe de la administración.

La aparición de este modelo para llevar a cabo la gestión pública municipal, surge en la ciudad de Staunton Virginia en el año de 1908, aunque en este caso la figura de este servidor público sería llamado como Director Municipal, el cual fungiría como el oficial ejecutivo de la ciudad, teniendo a su cargo los negocios del municipio y supervisando el desempeño de la administración pública de acuerdo con las políticas establecidas por el Concejo.

El nombramiento del Gerente Municipal dependería del Concejo, siendo electo el 2 de abril del mismo año Charles E. Ashburner de Richmond, quien a pesar de contar con un título de ingeniero ocupó dicho cargo por primera vez en la historia del mundo, de acuerdo con los registros históricos de diversas fuentes (*City of Staunton, 1954*).

Tanto con la figura del Administrador Municipal, como en la del Gerente Municipal, son las autoridades electas quienes son responsables ante la ciudadanía de sus resultados, debido a que reside en ellos el poder soberano del pueblo y en consecuencia la conducción de los asuntos que le conciernen al municipio.

Ninguna de las dos figuras tiene derecho a voto en las sesiones de Cabildo, sin embargo, si tienen la posibilidad de realizar sugerencias en materia reglamentaria, presupuestaria y de diseño de políticas, resolviendo la adopción de estas propuestas o no únicamente en el órgano deliberativo de representación popular. Los gobiernos locales al tener como principal encomienda la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de algunas funciones específicas de su orden de gobierno, adoptan la figura del Gerente Municipal con el principal objetivo de hacer más eficaz y eficiente el desempeño de la administración pública.

De acuerdo con la *International City- County Management Association (2017)*, la mayoría de las personas que asumen el cargo de Gerente Municipal en Estados

Unidos y otras partes del mundo, poseen un grado de Maestría en administración pública, políticas públicas o negocios principalmente, por lo que una de las prioridades de esta figura es garantizar la profesionalización del servicio público que pueda hacer a la administración pública más productiva e incluso reduzca costos.

Ambas figuras, de acuerdo con la teoría disponible en torno al Gerente Municipal, un especialista en administración pública permitiría a este funcionario mantenerse alejado del contexto político, actuando en todo momento en función de los objetivos que persigue el municipio y no de intereses propios, ya que su continuidad depende de la eficiencia y eficacia del aparato administrativo a su cargo.

Tanto el Gerente como el Administrador Municipal rompen con el modelo del sistema de botín en donde los funcionarios públicos de mando alto son reclutados por su filiación partidista o su cercanía con los Alcaldes, tal y como lo señala Mauricio Merino (2006), abriendo paso a que estos sean elegidos por un sistema de méritos en contra de las prácticas de compadrazgo y amistad política, como las catalogadas por B. Guy Peters (1999).

CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

En el presente capítulo, se buscará analizar el marco normativo que define la organización, funcionamiento y administración de los gobiernos locales en México, de acuerdo con las diversas disposiciones jurídicas y administrativas que permiten la acción del conjunto de actores e institucional que los conforman.

De igual modo, se hará un estudio comparado de algunos estudios de caso en otros países en donde ha sido viable jurídicamente la adopción e implementación del Modelo del Administrador o Gerente Municipal, o en su caso de la forma de gobierno local denominada Cabildo-Gerente, para identificar cuáles son sus principales características dentro de sus respectivas leyes y reglamentos relacionados a la vida en la ciudad o el municipio.

2.1 Marco normativo en México

El Estado mexicano como una República federal, se compone por estados libres y soberanos, cuya base territorial y de organización político-administrativa es el municipio, el cual es el resultado del pacto federal que distribuye entre los tres órdenes de gobierno las potestades del poder público dentro del territorio nacional.

De hecho, como parte de cualquier Estado-nación, el municipio es el cimiento de su población, territorio y gobierno, siendo la célula para que estos tres elementos se conjuguen en un mismo espacio geográfico. La palabra municipio deriva del latín y se compone de dos vocablos: el sustantivo *munus*, refiriéndose a las obligaciones o tareas, y el verbo *capere*, que significa asumir o hacerse cargo, dando como resultado la palabra *municipium*, de donde incluso proviene el concepto de *munícipe* que señala a los gobernantes o habitantes de una circunscripción (Quintana Roldán, 2008).

Antes bien, no existe una conceptualización única del municipio, se considera precisa y adecuada para el presente análisis del contexto mexicano la propuesta de Carlos Quintana Roldán (2008):

“El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus

intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado” (pág. 6).

A consideración del mismo autor, los elementos que constituyen al municipio son: territorio, población, gobierno, relación de vecindad y autonomía, de manera que el gobierno local, en cualquiera de sus formas, se convierte en la entidad política que coexiste con un gobierno federal, estatal, y en su caso regional.

El gobierno municipal, se conforma por un órgano colegiado, de elección popular directa, responsable de la administración y gobierno llamado Ayuntamiento; y se encuentra investido de personalidad jurídica y patrimonio propio. La instalación del primero de ellos en el continente americano, esta figura político-administrativa, tiene su origen durante el periodo de la Conquista, y ha prevalecido como única forma de gobierno del municipio en México.

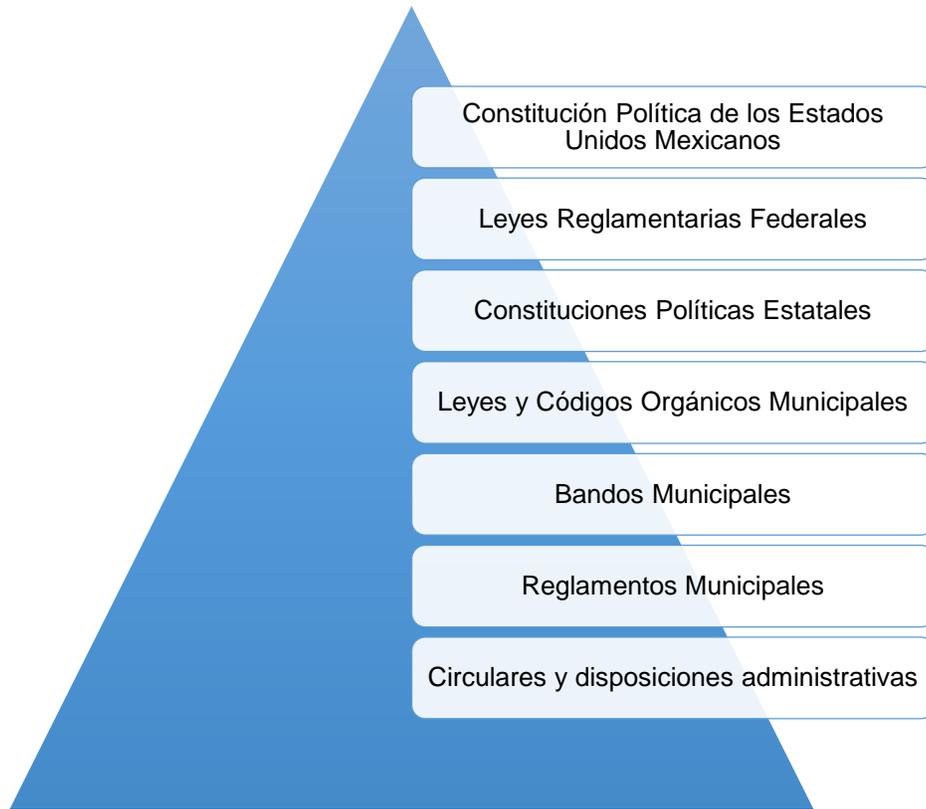
Por añadidura, se caracteriza principalmente por ser el primer punto de contacto entre autoridades gubernamentales y la ciudadanía; que asume determinadas funciones concedidas por el poder legislativo y decretos del ejecutivo dentro de un esquema de coordinación con los demás órdenes; cuenta con un aparato administrativo autónomo con recursos y patrimonio, así como de una personalidad jurídica propia; tiene a su obligación la prestación de servicios públicos; cuenta con una división interna de poderes; y forma parte de la visión que se tiene desde la Gobernanza Pública.

El derecho funciona como un sistema de normas, en donde estas no actúan de manera aislada, sino que se relacionan entre ellas, otorgando cierta cohesión y unidad de propósito al marco normativo (Cárdenas Gracia, 2016), con lo cual se presupone que no existe un solo orden jurídico válido, sino una pluralidad delimitada a su ámbito de validez.

El principio de jerarquía que propuso el jurista Hans Kelsen, se refería a que toda norma deriva su validez de otras que se encuentran en un plano superior hasta llegar a la Constitución o ley fundamental. Aplicado al caso de México, y desde un enfoque municipal, el marco normativo que orienta y permite la acción de los gobiernos locales,

y de nuestro objeto de estudio, la administración pública municipal se tiene el siguiente ordenamiento:

Figura 8. Orden jurídico municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la pirámide de Kelsen.

En cumplimiento de esta estructura jerárquica, se analizará en los próximos apartados cada una de las anteriores disposiciones que norman el actuar del gobierno local en México y de la administración pública municipal, para conocer sus principales facultades, y la posibilidad de que exista el Modelo del Administrador Municipal en la misma.

2.1.1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La ley fundamental de México, es producto del movimiento revolucionario iniciado en 1910 en contra de la dictadura porfirista, el cual trajo consigo una serie de cambios de gran alcance sobre la organización política y el orden social del país, que se plasmaron en el proyecto de Constitución, presentado por Venustiano Carranza, ante el Congreso Constituyente, el 6 de diciembre de 1916 en Querétaro.

Desde su estado original, el proyecto se conformaba por 136 disposiciones constitucionales, entre las cuales el artículo 115 constitucional regulaba la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales, aunque como una entidad de carácter administrativo, e incluso contenía normas relativas a la integración de los Congresos de los estados y Gobiernos estatales.

Hasta el 07 de noviembre de 2019, el artículo 115 constitucional ha sido reformado en dieciséis ocasiones, generando cambios en materia electoral, y únicamente 6 de ellas en política/administrativa, situándose la última modificación el 06 de junio de 2019, durante la administración federal del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Tabla 7. Reformas realizadas al artículo 115 constitucional (1928-2019)

Fecha de Reforma	Materia	Cambios principales
Primera Reforma: 20 de agosto de 1928	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación en la composición de los congresos locales.
Segunda Reforma: 29 de abril de 1933	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la reelección para gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.
Tercera Reforma: 8 de abril de 1943	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del periodo de gobierno de los gobernadores.
Cuarta Reforma: 12 de febrero de 1947	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al voto de la mujer en procesos electorales de los ayuntamientos.
Quinta Reforma: 17 de octubre de 1953	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho del voto a la mujer en procesos electorales federales.

Tabla 8. Reformas realizadas al artículo 115 constitucional (1928-2019) (continuación)

Fecha de Reforma	Materia	Cambios principales
Sexta Reforma: 6 de febrero de 1976	Política/Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de facultades para expedir reglamentos y demás disposiciones administrativas. • Mecanismo de coordinación intergubernamental en planeación y regulación.
Séptima Reforma: 6 de diciembre de 1977	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del principio de representación proporcional para la elección de los integrantes del Ayuntamiento.
Octava Reforma: 3 de febrero de 1983	Política/Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de los congresos locales para suspender o desaparecer ayuntamientos. • Define personalidad jurídica y patrimonio propio para los municipios. • Facultad de los municipios para expedir Bandos de policía y buen gobierno, así como circulares. • Definición de los servicios públicos a cargo del municipio. • Definición de los ingresos municipales. • Facultad de los congresos locales para aprobar leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales.

Tabla 9. Reformas realizadas al artículo 115 constitucional (1928-2019) (continuación)

Fecha de Reforma	Materia	Cambios principales
<p>Novena Reforma: 17 de marzo de 1987</p>	<p>Política/Administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derogación de texto relativo a congresos locales y gobernadores de los estados. • Facultad de los congresos locales para legislar en materia laboral de los ayuntamientos.
<p>Décima Reforma: 23 de diciembre de 1999</p>	<p>Política/Administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de los ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios. • Establecimiento de los bandos y reglamentos como instrumentos para de organización, funcionamiento y prestación de servicios públicos de los ayuntamientos. • Adición del drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el equipamiento de las calles, parques y jardines; y policía preventiva y de tránsito como servicios públicos municipales. • Cesión de servicios públicos municipales a los gobiernos estatales. • Aprobación de las legislaturas para firma de convenios de coordinación intermunicipal.

Tabla 10. Reformas realizadas al artículo 115 constitucional (1928-2019) (continuación)

Fecha de Reforma	Materia	Cambios principales
Undécima Reforma: 14 de agosto de 2001	Política	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse.
Doceava Reforma: 18 de junio de 2008	Política	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de los congresos locales para legislar en materia de policía preventiva.
Treceava Reforma: 24 de agosto de 2009	Política/Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de los congresos locales para fiscalizar los recursos municipales. • Obligación de los Ayuntamientos de adicionar tabuladores de remuneraciones a su proyecto de presupuesto de egresos.
Catorceava Reforma: 10 de febrero de 2014	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de reelección inmediata para los miembros del Ayuntamiento.
Quinceava Reforma: 29 de enero de 2016	Política/Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de bienes inmuebles por parte de la Federación en caso de expropiación.
Dieciseisava Reforma: 06 de junio de 2019	Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de paridad de género en la distribución de candidaturas para Presidente Municipal, síndicos y regidores.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados. (2019). *Reformas constitucionales por artículo*. Recuperado el 07 de noviembre de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Se puede visualizar, que el mayor número de reformas realizadas a la Carta Magna en el contexto municipal se ha enfocado en cambios políticos y electorales, siendo que la última publicada en materia administrativa con un impacto real en las funciones y organización de los ayuntamientos se efectuó hace 20 años en 1999.

Conforme a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2019, el municipio tiene un gobierno en forma de Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal⁸, síndicos y regidores, elegidos popularmente de manera directa, cuyo número de estos últimos definen las leyes locales de cada una de las entidades federativas, otorgando la posibilidad de que sean reelegidos de manera inmediata para ocupar el cargo por un periodo adicional, siempre y cuando la duración del mandato del gobierno no sea superior a los tres años.

Si bien la Constitución hace alusión al término de municipio y de Ayuntamiento, estos no deben ser confundidos, ya que el primero es un ente jurídico objeto de derechos y obligaciones, mientras el otro es su órgano representativo por medio del cual ejerce sus facultades de gestión administrativa y representación en contratos o convenios, aunque como se mencionará más adelante durante procesos jurídicos la representación recae en las funciones del síndico.

Como muestra de esto, los municipios son investidos con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotando a los ayuntamientos de las facultades para aprobar sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que estén a su cargo, y aseguren la participación ciudadana.

Este marco normativo creado por los ayuntamientos, debe ser acorde a las leyes elaboradas por los congresos locales, las cuales tienen por propósito definir las bases generales de la administración pública municipal; los órganos y medios de impugnación para resolver controversias administrativas con particulares; la celebración de convenios, entre otras.

Los ayuntamientos pueden ser suspendidos o declarados desaparecidos, así como remover a sus miembros, por causas graves que establezca la ley local, siempre y

⁸ Históricamente se ha nombrado también a esta figura como Alcalde como parte de la tradición que desemboca de la época colonial, sin embargo, apegado al marco de la legislación municipal mexicana y para fines del presente capítulo, se busca omitir la mención de este término a fin de diferenciarlo del personaje público que fue creado recientemente en la Constitución Política de la Ciudad de México y que posee sus propias características.

cuando las legislaturas locales por la aprobación de sus dos terceras partes lo apruebe. En caso de que proceda el acuerdo de su desaparición o que hagan falta la mayoría de sus miembros, sin la posibilidad de que asuman funciones sus respectivos suplentes, son los mismos Congresos locales los cuales tienen la obligación de designar Concejos Municipales que terminarán el periodo de gobierno.

Siendo la prestación de servicios públicos municipales, una de las partes sustanciales que caracterizan a los gobiernos locales, este Artículo les atribuye la prestación de:

Figura 9. Servicios públicos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 5 de febrero de 2017.

Además, cuentan con facultades específicas en materia de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos, desarrollo urbano de los centros de población y participación en la formulación y ejecución de programas de transporte público, al igual

que las demás que definan las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión.

Los ayuntamientos, con lo dispuesto por su legislación local, pueden renunciar a la prestación de alguno de estos servicios públicos cuando se encuentren imposibilitados de hacerlo, por lo cual los gobiernos estatales pueden asumir dicha responsabilidad mediante un convenio. aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.

Los gobiernos locales, tienen la capacidad de asumir dicha responsabilidad en un esquema de asociación, en donde se coordinen entre dos o más municipios para la prestación de servicios públicos, disminuyendo los costos de operación individual y aprovechando su capacidad técnica de cada uno de ellos en un solo proyecto.

A su vez, un punto de suma relevancia es la facultad que tienen los ayuntamientos para administrar libremente su hacienda pública, la cual se conforma por su patrimonio, ingresos propios y producto de transferencias federales, las erogaciones que realiza y el manejo de su deuda pública.

De hecho, se encuentra establecido que los bienes de dominio público del gobierno federal, estatal y municipal, están exentos de realizar contribuciones por vía del impuesto predial o derecho de uso de suelo.

Cabe mencionar, que además de las normas específicas contenidas en el artículo 115, también existen otras dentro de la Carta Magna, otros artículos que inciden directamente sobre el desarrollo de los gobiernos locales como: 3°, 4°, 5°, 21°, 26°, 27°, 31°, 36°, 73°, 105°, 108°, 116°, 117°, 123°, 128° y 130°, sobre todo aquellos relativos al sistema nacional de planeación democrática, la administración del territorio nacional y seguridad pública.

2.1.2 Leyes Reglamentarias Federales para los Gobiernos Locales

El Congreso de la Unión, tiene la facultad de expedir leyes generales y federales que regulen materias específicas, las cuales emanan directamente de la Constitución

federal, y que contienen una variedad de ordenamientos legales vinculados al contexto municipal

Agrupando estas leyes y por mencionar algunas de ellas que hacen alusión a los gobiernos locales, determinando las facultades y obligaciones que deben cumplir en coordinación con los otros órdenes de gobierno se encuentran:

Figura 10.. Leyes vinculadas a los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia.

Además de la garantía de los derechos humanos, cabe mencionar que otra gran parte de todas las leyes reglamentarias a nivel federal que actualmente están vigentes también inciden en la vida municipal en cuanto a las actividades turísticas, comerciales, de exploración y extracción de hidrocarburos, pesca o fenómenos de migración, por ejemplo, sin embargo se consideran aquellas normas que definen la funcionalidad de la hacienda pública municipal, la prestación de los servicios públicos municipales y las facultades que desempeñan los gobiernos locales, y las que tienen injerencia sobre la estructura y desarrollo de los mismos. Todo ello dentro del esquema de coordinación intergubernamental existente en México.

En el primer segmento, están definidas las contribuciones realizadas por personas físicas y morales como obligación, el ciclo presupuestario del gasto público, la manera en que deben ser ejercidos estos recursos, las instancias de control y evaluación, y las disposiciones que regulan la administración de la deuda pública y patrimonio municipal.

Con relación a los servicios públicos y facultades de los gobiernos locales, están señaladas las leyes que norman lo dispuesto en el artículo 115 de la ley fundamental, pero también aquellos que se encuentran dispersos en otros ordenamientos jurídicos en donde los ayuntamientos tienen obligaciones adicionales.

Además, existen puntos específicos que tienen un impacto directo sobre los procesos internos de la administración pública municipal en el marco de sus funciones. En suma, resalta la necesidad de una ley reglamentaria que pueda integrar todo este conjunto de normas en un mismo cuerpo normativo, sin intervenir en las facultades legislativas que tienen los congresos locales.

2.1.3 Constituciones Políticas Estatales

A lo largo del texto constitucional federal, se hace referencia en diversos apartados a las disposiciones que deben contener las constituciones locales, de las entidades federativas o de los estados. Al tenor de estas disposiciones normativas, Elisur Arteada Nava (2002), asume que en el orden local:

“existe un orden normativo, al que se denomina constitución; éste, cuando menos en ese nivel, es de naturaleza suprema; él regula la organización política de una sociedad específica, determina la actuación, facultades y atribuciones de los poderes y órganos de autoridad, establece limitaciones y prohibiciones; eventualmente consagra derechos a favor de los individuos que se hallan dentro de sus territorio” (pág. 203).

Esto implica que las autoridades de los estados y municipios de un determinado territorio y jurisdicción, deben guiar su acción de acuerdo a una Constitución general como lo es la de toda la República Mexicana, pero también una local cumpliendo con el principio de legalidad.

Las constituciones políticas estatales de las 32 entidades federativas, son también una fuente importante del derecho municipal, que abarca diversas materias, y que tienen un apartado específico, título o capítulo, dedicado exclusivamente a ciertos aspectos del orden municipal como la clasificación de sus municipios, el método de elección de los integrantes del Ayuntamiento, las facultades del gobierno municipal y en algunos casos el número de regidores y síndicos proporcionales al número poblacional de cada demarcación.

Respecto a éste último punto, las constituciones establecen un número variable de autoridades, por ejemplo, existen de 1 hasta 3 síndicos en los ayuntamientos, y de 2 a 21 regidores, donde incluso esta cantidad puede irse transformando de acuerdo al crecimiento poblacional, teniendo la oportunidad de aumentar en el caso de los regidores.

Es notoria la importancia de las constituciones estatales en la vida de los municipios, siendo una facultad de los gobernadores, diputados locales y ciudadanos que cumplan con un porcentaje mínimo de la lista nominal, el iniciar reformas a la misma, así como la creación, modificación y eliminación de leyes locales.

Entre las más importantes que tienen una influencia en la organización y funcionamiento de los gobiernos locales, se encuentran: leyes de agua, asistencia social, bienes del dominio público, contratación pública, deuda pública, hacienda

pública municipal, intermunicipalidades, participación ciudadana, responsabilidades administrativas, responsabilidades generales de los servidores públicos, seguridad pública, organismos públicos descentralizados, planeación, entre otras.

2.1.4 Leyes Orgánicas Municipales

Siendo parte del ordenamiento legal de los municipios, existen una serie de leyes reglamentarias de carácter local que derivan su validez jurídica de las constituciones estatales, sin embargo, resalta la composición del marco normativo municipal que concentra las llamadas leyes o códigos orgánicos cuya principal función es definir la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales.

Se dividen en el régimen de gobierno y el régimen administrativo, las cuales contienen el nombre de los municipios que conforman el territorio de los estados, las facultades generales de los ayuntamientos; las atribuciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores; el desarrollo de las sesiones de Cabildo; las comisiones ordinarias del Ayuntamiento, las direcciones de área básicas, organismos descentralizados y empresas paramunicipales; y los mecanismos de participación ciudadana.

En cuanto a la división territorial de los estados, es importante señalar que las entidades con mayor número de municipios son Oaxaca con 570, Puebla con 217, Veracruz con 212, al igual que Estado de México y Jalisco con 125. La creación y fijación de límites de los municipios dependen de los Congresos locales, cuando haya condiciones socio económicas y un número mínimo de habitantes.

Con respecto a su régimen de gobierno, las facultades generales que tienen los ayuntamientos, y en consecuencia todos sus integrantes se pueden resumir de la siguiente manera:

- ✓ Cuidar y exigir al Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Secretario de Ayuntamiento, Tesorero y demás funcionarios del gobierno local, cumplan con sus obligaciones.

- ✓ Vigilar que los acuerdos, políticas y decisiones tomadas en sesión de Cabildo sean ejecutadas en tiempo y forma por los organismos y dependencias de la administración pública municipal.
- ✓ Aprobar el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que se encuentran dentro de su jurisdicción.
- ✓ Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Municipal.
- ✓ Proponer iniciativas de ley y reforma en materia municipal a las legislaturas locales.
- ✓ Nombrar al Secretario del Ayuntamiento y Tesorero del gobierno local.
- ✓ Aprobar la incorporación, desincorporación o traslado de bienes muebles e inmuebles que formen parte del dominio público.
- ✓ Crear las unidades administrativas que requiera la administración pública para su eficiente funcionamiento y la prestación de los servicios públicos a su cargo.
- ✓ Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones ordinarias del Ayuntamiento.
- ✓ Celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones.
- ✓ Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público de la administración pública municipal con el fin de informar sobre el estado que guarda su ramo.
- ✓ Emitir las convocatorias y las normas para los mecanismos de participación ciudadana.

Las atribuciones de los presidentes municipales, son idénticas en casi todo el país, no obstante, las de los regidores y síndicos son cambiantes, aunque con ciertas coincidencias como se muestra a continuación:

Tabla 11. Funciones de las autoridades de los ayuntamientos

Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar los acuerdos tomados por el Ayuntamiento. • Encabezar la administración pública municipal. • Presidir las sesiones de cabildo. • Promulgar y publicar los reglamentos y bandos municipales. • Tomar protesta a los regidores, síndicos y demás funcionarios. • Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor Interno, y demás Directores de área y organismos. • Vigilar e inspeccionar a las dependencias municipales, cuidando el eficiente funcionamiento de la administración pública municipal. • Promover el desarrollo institucional de la administración. • Formular y someter a la aprobación del Cabildo la iniciativa de ley de ingresos y el anteproyecto de presupuesto de egresos municipales. • Ejercer el presupuesto de egresos por conducto de los órganos correspondientes de la administración pública municipal. • Celebrar los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficiente prestación de los servicios públicos municipales. • Celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales y federal. • Expedir o negar licencias y permisos de funcionamiento para unidades económicas, empresas e industrias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar, defender, promover y representar jurídicamente los intereses municipales. • Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones de Cabildo. • Presentar ante el cabildo iniciativas de reglamentos y normas municipales. • Admitir, tramitar y resolver recursos administrativos de su competencia. • Asumir funciones de ministerio público. • Inscribir ante el registro público los bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento. • Formular y actualizar el inventario general de bienes del municipio. • Vigilar el correcto funcionamiento de la hacienda pública municipal. • Presidir la Comisión de Hacienda Pública. • Revisar y firmar los cortes de caja que realice la tesorería. • Revisar la integración y asegurar la entrega de la cuenta pública. • Asistir a las visitas de inspección que realice la Auditoría de Fiscalización del Estado. • Solicitar información relativa al patrimonio municipal. • Asistir a remates públicos en los que el ayuntamiento tenga interés. • Verificar que los funcionarios cumplan con sus declaraciones patrimoniales. • Aprobar nombramientos de funcionarios de la administración pública municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones de cabildo. • Participar y cumplir con sus funciones en las comisiones de las que forme parte. • Vigilar los sectores de la administración pública municipal que le sean encomendados. • Proponer alternativas de solución para la atención de los sectores de la administración pública municipal. • Proponer acciones de mejora para los servicios públicos y el desarrollo municipal. • Presentar iniciativas de creación, reforma y derogación de reglamentos, bando municipal y demás disposiciones administrativas. • Asistir a ceremonias cívicas y actos oficiales por el Presidente Municipal. • Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal. • Promover la participación ciudadana. • Solicitar información relativa al estado de los sectores de la administración pública municipal. • Solicitar, con previo acuerdo de los miembros del ayuntamiento, que se convoque a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, cuando el Presidente Municipal se niegue a realizarlo.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes y Códigos Orgánicos Municipales.⁹

Para la resolución de los asuntos que son competencia de los gobiernos locales, el Ayuntamiento se conforma como un órgano colegiado llamado Cabildo, en el cual a través de sesiones se analizan, discuten y aprueban los acuerdos que son presentados ante las autoridades municipales: Presidente Municipal, síndicos y regidores.

La celebración de sesiones de Cabildo, requiere de un quórum de la mitad más uno de sus integrantes, las cuales son presididas por el Presidente Municipal, quien se

⁹ Se realizó un análisis comparado del marco normativo de las 32 entidades federativas con el fin de conocer las similitudes y diferencias existentes entre las funciones de las autoridades electas de los ayuntamientos en México.

auxilia del Secretario de Ayuntamiento para emitir la convocatoria y el desarrollo de la reunión, especificando los puntos a tratar.

Las sesiones de Cabildo mencionadas pueden ser clasificadas por su:

Tabla 12. Carácter de Sesiones del Cabildo

Carácter de Sesiones del Cabildo	
Ordinarias	Son aquellas que se llevan a cabo de manera periódica y obligatoria en un número mínimo de ocasiones mensualmente mediante una convocatoria previa por parte del Presidente Municipal a través del Secretario de Ayuntamiento.
Extraordinarias	Se refieren a las que se desarrollan entre los periodos de las sesiones ordinarias o que tengan carácter de urgente, las cuales pueden ser convocadas tanto por el Presidente Municipal como por un número definido de los miembros del Ayuntamiento.
Abiertas	Son las sesiones en las cuales se extiende la invitación a los vecinos del municipio para participar en la discusión de determinados temas, teniendo la posibilidad de emitir opiniones, propuestas, peticiones y proyectos que contribuyan al desahogo de los asuntos previstos.
Solemnes	Se realizan en las ocasiones en que el Presidente Municipal entregue y dé a conocer sus informes de gobierno, contando con la presencia de Gobernadores u otros funcionarios distinguidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes y Códigos Orgánicos Municipales.

Tabla 13. *Tipo de Sesiones del Cabildo*

Tipo de Sesiones del Cabildo	
Públicas	Son las sesiones a las que pueden asistir los vecinos del municipio con previa invitación de alguno de los miembros del Ayuntamiento absteniéndose a opinar en el desarrollo de la misma, e incluso aquellas que son transmitidas por medio de internet en vivo.
Privadas	Contemplan aquellas sesiones en las que solamente pueden asistir las autoridades del Ayuntamiento y el su Secretario debido a la delicadez de los temas que se traten, como por ejemplo de seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes y Códigos Orgánicos Municipales.

Cada sesión de Cabildo, inicia con la comprobación del quórum requerido y la aprobación del acta de sesión anterior. Posteriormente, el mismo Secretario de Ayuntamiento da lectura a la orden del día con el propósito de someter determinados asuntos a discusión, análisis y en todo caso aprobación o rechazo, para lo cual se concederá el uso de la palabra a cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento, teniendo un control de estas intervenciones.

La orden del día, contiene los temas propuestos por el Presidente Municipal, que, a solicitud previa a la celebración de la sesión, cualquiera de los otros integrantes puede acordar con el representante del poder ejecutivo municipal la inclusión de un tema a discusión en específico o de pedirlo de manera escrita al Secretario.

La aprobación o rechazo de los temas presentados son sometidos a votación de carácter económica, donde los miembros manifiestan su voluntad levantando la mano; de carácter nominal, emitiendo de manera oral su voto a favor o en contra; y de carácter secreto, mediante boletas que son introducidas en una urna. En caso de que exista empate en cuanto a la resolución, el Presidente Municipal tiene el voto de calidad para dar trámite. Primero se dará este proceso de votación sobre lo general del acuerdo propuesto, y en caso de que se haya aprobado y existan determinadas reservas se votará en lo particular de este.

Adicional a las facultades generales del Ayuntamiento, los acuerdos se refieren a los asuntos aprobados por el Cabildo, tales como el Bando Municipal; reglamentos; circulares; Iniciativa de Ley de Ingresos; Proyecto de Presupuesto de Egresos; Plan de Desarrollo Municipal; programas; proyectos; iniciativas de ley; nombramientos de servidores públicos de confianza; convocatorias; incorporación y desincorporación de bienes del dominio público del municipio; modificación de tasas y bases fiscales de las fuentes de ingresos propios del gobierno local; creación o desaparición de unidades administrativas o dependencias; y demás disposiciones administrativas.

Para la debida atención de los diversos asuntos sobre los cuales deba deliberar el Cabildo, se conforman comisiones ordinarias y especiales, las cuales se constituyen como órganos especializados en diversas materias, integrados por los miembros del Ayuntamiento, que tienen por objetivo analizar, estudiar, discutir, vigilar y dictaminar los proyectos de acuerdo que son sometidos dentro de las sesiones. Estas Comisiones no tienen facultades ejecutivas, solamente tienen atribuciones para formular propuestas y generar resoluciones sobre determinadas ramas de la administración pública municipal, ya que la ejecución de estos reside en las funciones del Presidente (IAPEM, 2018).

Las ramas que atiendan las comisiones dependerán de las necesidades que tenga cada municipio, sin embargo, deben existir aquellas que atiendan las principales funciones y servicios públicos que prestan los gobiernos locales por mandato constitucional.

Cabe mencionar que siendo parte de las facultades de las comisiones la emisión de dictámenes, las iniciativas de proyectos de acuerdo que tienen derecho a presentar cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento, los directores de área por conducto del Presidente Municipal e incluso los ciudadanos, son aprobadas en un primer momento, y enviadas a estas instancias para su análisis y dictamen de procedimiento, aunque bien puede no darse este trámite en todos los asuntos (con excepción de iniciativas relativas a los reglamentos), siempre y cuando lo decida así el Cabildo.

Figura 11. *Proceso para la aprobación de acuerdos en el Cabildo*



Fuente: Elaboración propia con base en Reglamentos Municipales.

Este conjunto de actores, funciones y procesos que desempeña el cuerpo de Cabildo, se enmarcan en la naturaleza del poder legislativo municipal.

“Los ayuntamientos están facultados para organizar su funcionamiento y estructura, así como regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, a través de instrumentos normativos que contengan disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria en el municipio” (LOMEQ, 2009, art. 146).

En su régimen administrativo, el sistema mediante el cual los gobiernos locales ejecutan los acuerdos del Cabildo, y que sirve como instrumento para la gestión de los asuntos públicos concernientes a los ayuntamientos es la administración pública municipal. Esta se encuentra bajo el mando del Presidente Municipal y se clasifica en centralizada y paramunicipal.

La administración pública municipal, forma parte del poder ejecutivo de los municipios y es un auxiliar de este para el ejercicio de las funciones y responsabilidades que este

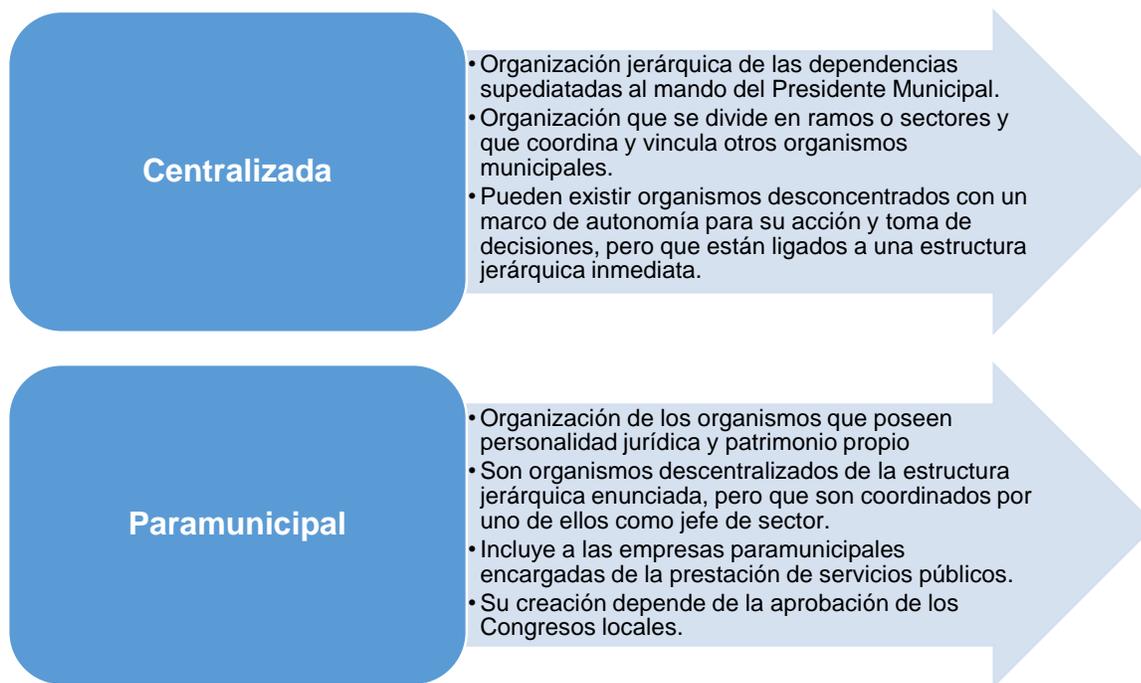
tiene, es por ello, que el Cabildo determina la creación, fusión y desaparición de las dependencias y entidades públicas que forman parte de la administración de acuerdo a las necesidades de cada municipio y capacidades financieras, determinando su estructura orgánica, así como las funciones que llevarán a cabo.

Cada una de las unidades administrativas mencionadas es presidida por un servidor público que fungirá como titular de las mismas, el cual será el responsable de cumplir con las responsabilidades que se determinen en los respectivos reglamentos, circulares y demás acuerdos que defina el Cabildo, al igual que con las estrategias y líneas de acción contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal y Programas que de él se deriven para el logro de objetivos y metas concretas.

El nombramiento de estos servidores públicos depende directamente del Presidente Municipal, aunque en la mayoría de casos este deberá ser aprobado por los demás miembros del Cabildo, tal es el caso del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal o Contralor Interno, por ejemplo; aunque bien puede aplicarse a todos titulares de las instituciones.

En armonía con las disposiciones del gobierno federal contenidas en el artículo 90 Constitucional, la administración pública municipal se clasifica en centralizada y paramunicipal, teniendo las siguientes características.

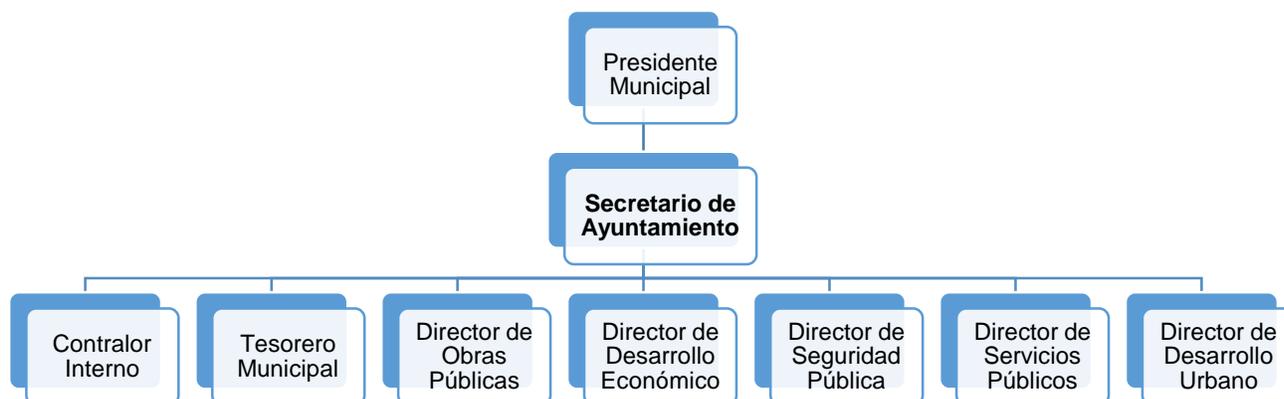
Figura 12. *Clasificación de la administración pública municipal*



Fuente: Elaboración propia con base en Minor Castillo, Felipe. (2010). *Administración Centralizada Municipal de la Zona Metropolitana de Monterrey*, Aída. Opera prima del Derecho Administrativo, Vol. 7, pp. 243-282; y Nudelstejer, Sergio. (2018). *Administración Pública Centralizada*. Recuperado el 13 de mayo de 2018, de <http://mexico.leyderecho.org/administracion-publica-centralizada/>

La mayoría de las leyes o códigos orgánicos municipales en la actualidad, determinan como obligatoria una estructura básica de las instituciones con las que deben contar las administraciones públicas municipales, acompañadas de sus principales funciones que han de ejercer como: una Secretaría de Ayuntamiento, una Tesorería Municipal, una Contraloría Interna, una Dirección de Obras Públicas; una Dirección de Desarrollo Económico, una Dirección de Seguridad Pública, una Dirección de Servicios Públicos, y una Dirección de Desarrollo Urbano, por mencionar algunas.

Figura 13. Organigrama básico de las administraciones públicas municipales



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del Estado de México, se encuentra como requisito a ocupar estos cargos, la acreditación de un título profesional y experiencia mínima de un año en esas áreas (LOMEM, 2017). Mientras que en otros estados ya es una obligación que algunos de estos funcionarios, al igual que las autoridades electas cuenten con un certificado de competencias o capacitación para el desempeño de sus funciones.¹⁰

Estos órganos, cuentan con las unidades administrativas requeridas para el despacho de sus asuntos, delegando en ellas las facultades administrativas correspondientes que definan los reglamentos internos y manuales de organización, así como las medidas que les sean atribuibles en los acuerdos que tome el Cabildo. Son servidores públicos todas aquellas personas que contribuyan al ejercicio de dichas funciones, las que sean titulares de las unidades administrativas y desempeñen cargo, empleo o

¹⁰ Algunas Leyes y Códigos Orgánicos también estipulan que los aspirantes a ocupar estos cargos deben ser residentes del municipio como requisito.

comisión dentro de ellas, recayendo en los titulares de entidades y dependencias su nombramiento y remoción respetando las leyes laborales.

Para la conducción de sus acciones existen Leyes estatales de planeación las cuales estipulan la configuración de un Sistema Municipal de Planeación Democrática en coherencia con el Artículo 26 de la Constitución general que establece la creación de este sistema para el gobierno federal.

En el contexto municipal, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de elaborar su Plan de Desarrollo Municipal, que es la agenda de gobierno que se construye a partir de una “actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad” (INAFED, 2015, pág. 2).

Par cumplir con esta responsabilidad, se organizan Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal y en algunos casos por mandato de ley estatal los llamados Institutos Municipales de Planeación, que con la participación activa de los tres sectores y autoridades de los gobiernos locales, tienen como principales encomiendas la elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y sus programas; proponer al Ayuntamiento acciones, instrumentos y recomendaciones tanto a los ayuntamientos como en específico a la administración pública para lograr los objetivos contenidos en el mismo.

El Plan deberá ser congruente y alinearse con sus instrumentos homólogos estatales y nacional, mismo el cual se derivarán de él programas, políticas y proyectos para su ejecución, teniendo como principales objetivos: “atender las demandas prioritarias de la población; propiciar el desarrollo armónico del municipio; y asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal” (LOMEM, Art. 117). Dicho Plan contiene un diagnóstico, visión, misión, objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, proyectos estratégicos e indicadores de evaluación.

En cuanto a la administración libre de su hacienda pública, las leyes orgánicas determinan los siguientes ingresos ordinarios y extraordinarios, tanto aquellos

recursos que son generados por los gobiernos locales, como los que forman parte del sistema de transferencias federales.

Figura 14. Ingresos Municipales

Ordinarios				
Impuestos: Predial Uso de suelo Traslación de dominio Fraccionamientos Radicación Juegos, espectáculos y diversiones públicas Publicidad en la vía pública Licencias de venta de bebidas alcohólicas Catastro	Derechos: De servicios públicos Registro civil Desarrollo urbano Uso de vía pública Catastro	Productos: Venta y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles municipales	Aprovechamientos: Multas Recargos Donativos Indemnizaciones	Aportaciones y Participaciones Federales: Ramo 23 Ramo 28 Ramo 33
Extraordinarios				
Subsidios Programas Federales	Empréstitos: Inversiones públicas productivas Refinanciamiento o reestructura	Utilidades, dividendos y rendimientos: Inversiones en créditos, valores y bonos		

Fuente: Elaboración propia con base en Merino Mañón, J. (2001). *Una Nueva Hacienda Pública Municipal. Apuntes para el análisis de su reforma*. México: INAP; e INAFED. (28 de 04 de 2018). *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*.
 Obtenido de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

Con base a estas fuentes de ingresos, los ayuntamientos deben enviar a los Congresos locales sus respectivas iniciativas de ley de ingresos municipal, mientras su presupuesto de egresos es aprobado por el mismo Ayuntamiento, teniendo la obligación de desglosar los tabuladores que se refieren al Capítulo 1000 de sus Clasificador por objeto de gasto correspondiente a servicios personales.

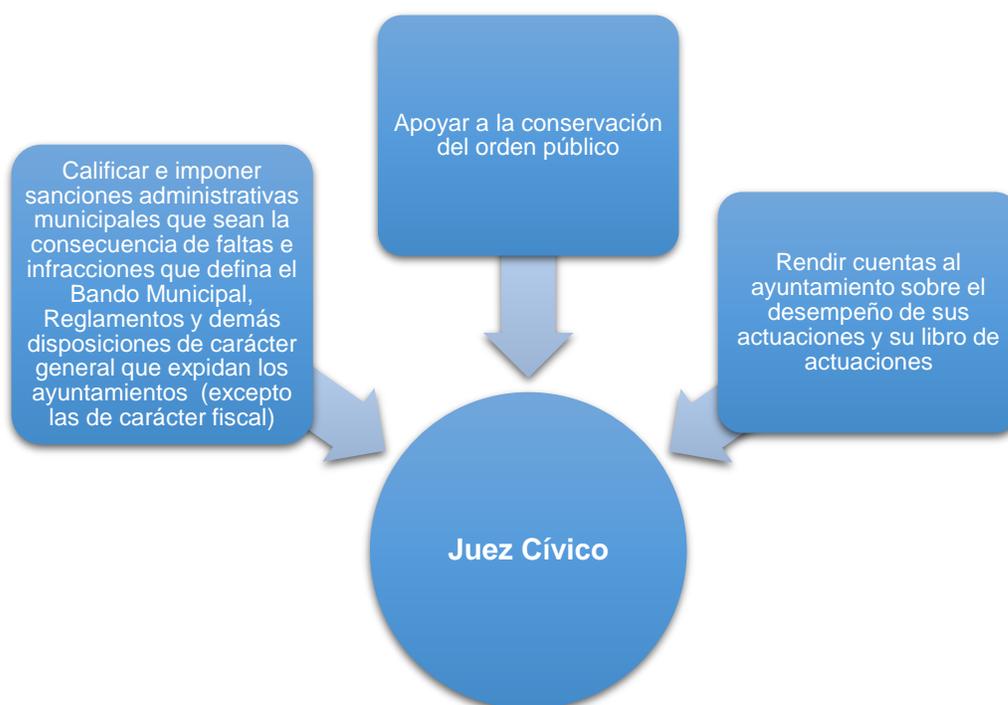
En cuanto al poder judicial de los municipios, existen autores que sostienen las atribuciones de este poder corresponden al síndico procurador¹¹. No obstante, son las leyes orgánicas municipales de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, las que establecen la existencia de Jueces Calificadores, Municipales o Cívicos encargados de la impartición de justicia dentro del municipio.

Esto es de suma relevancia para el municipio, en tanto en estas leyes debe contemplarse la división de poderes de los gobiernos locales, colocando al centro de su funcionalidad el equilibrio y eficiente ejercicio del poder público. A pesar de dichos vacíos en estos marcos normativos, esto no implica la inexistencia del poder judicial en los municipios, sino que estas normas se encuentran contenidas en las leyes orgánicas de los tribunales administrativos de las entidades federativas.

Las principales funciones que desempeña la figura antes enunciada son:

¹¹ La Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, determina la existencia de un Síndico Procurador y un Síndico Social, siendo que el primero de ellos tiene dentro del marco de sus funciones determinar la existencia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos trabajadores de la administración pública municipal.

Figura 15. *Funciones del Juez Cívico Municipal*



Fuente: Elaboración propia con base en Leyes y Códigos Orgánicos Municipales.

2.1.5 Bando Municipal

Dado que el Artículo 115 Constitucional faculta a los ayuntamientos para aprobar su Bando de Gobierno y de Policía, en los términos y procedimientos que determinen las leyes orgánicas, estos son otra fuente importante de derecho que determinan la funcionalidad de los gobiernos locales.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), existen dos tipos de normas reglamentarias: el reglamento tradicional, el cual especifica, complementa y desarrolla las normas contempladas en un marco jurídico superior; y las normas reglamentarias autónomas, que regulan la organización y atribuciones de los gobiernos locales, de acuerdo con las características territoriales y socioeconómicas del municipio.

En efecto y como lo menciona, esta facultad normativa que poseen los ayuntamientos permite que los estados definan las bases generales del municipio en sus Constituciones propias y Leyes Orgánicas a fin de homologar elementos

fundamentales en todos sus municipios, mientras que los gobiernos locales a través de sus Cabildos disponen las normas específicas, sin contravenir este marco jurídico.

El Bando Municipal es un instrumento normativo que tiene su origen desde la época medieval en España, siendo el medio por el cual el Cabildo publicaba las normas a las cuales se apegaba la administración del gobierno y las sanciones que implicaban su desacato. Este documento se expide por los ayuntamientos al inicio de su periodo de gobierno, con el fin de dar a conocer las normas administrativas a las que se tendrán que sujetar los habitantes del municipio, su gobierno, policía y demás materias que dan pauta a la validez de los reglamentos municipales (Quintana Roldán, 2008).

Es relevante aludir que de acuerdo con los criterios de la SCJN no existe una diferencia entre el Bando de Policía y Gobierno, sino que la expresión que enuncia la carta magna se refiere a un mismo marco normativo. Así pues, el Bando Municipal en cada municipio plantea de manera general su división territorial, autoridades, dependencias de la administración pública municipal, autoridades auxiliares, órganos de participación ciudadana, los servicios públicos a su cargo, infracciones y sanciones por su violabilidad (IAPEM, 2018).

Los Bandos pueden ser reformados y adicionados en los términos que dispongan las Leyes Orgánicas, a través de su debido proceso reglamentario o legislativo dentro de las sesiones de Cabildo a iniciativa de cualquiera de los miembros del Ayuntamiento como se presentaba en la *Figura 11*.

2.1.6 Reglamentos Municipales

Los elaboración y aprobación de reglamentos municipales también son una atribución constitucional de los ayuntamientos y estos son “el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento del Bando y de la ley” (IAPEM,2018, p. 17).

En correspondencia con los ordenamientos jurídicos superiores, los reglamentos regulan el conjunto de relaciones y actividades que se desarrollan en la vida municipal, tanto dentro del gobierno y la administración pública, como en la convivencia diaria de

todos los ciudadanos, por lo cual de la misma manera deberán ser adaptados a las realidad y necesidades del municipio.

Los reglamentos son normas secundarias complementarias a las leyes superiores que regula diversos aspectos económicos, sociales, políticos y de convivencia cotidiana en los espacios públicos de todo el municipio, por lo que debe corresponder a lo contenido en otras normas jerárquicas que pueden tener intervención en una misma materia principal, cuidando no interferir las facultades que se les han dotado a otras autoridades (SEDESOL, 2010).

De acuerdo con el IAPEM (2018), la elaboración de los reglamentos deben cumplir con ciertos parámetros como:

- ❖ Flexibilidad: Debe de tener la posibilidad de adaptarse a nuevas condiciones que pueden ser cambiantes en términos socioeconómicos, culturales o políticos.
- ❖ Agilidad: Precisión en las normas, sin ambigüedades, con el fin de facilitar su implementación.
- ❖ Simplificación: El contenido solamente debe tratar la materia que busca regular, siendo breve.
- ❖ Justificación jurídica: Debe estar apegado a las leyes que le preceden y conforme a las facultades que posee el Ayuntamiento.

De acuerdo a la naturaleza de las disposiciones que contienen los reglamentos municipales y su objeto, se pueden clasificar de acuerdo a la siguiente tipología:

Tabla 14. Tipología de Reglamentos Municipales

Tipo	Descripción	Materias
<p>1. Reglamentos Internos</p>	<p>Definen y regulan la organización y funcionamiento del gobierno local y la administración pública municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Estructura y organización ❖ Cabildo ❖ Sistema Civil de Carrera
<p>2. Reglamentos Externos</p>	<p>Definen las actividades y relaciones del gobierno local con la ciudadanía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Servicios Públicos ❖ Participación Ciudadana ❖ Zonificación, planeación y desarrollo urbano ❖ Transparencia y rendición de cuentas
<p>3. Reglamentos sobre actividades particulares</p>	<p>Regulan las actividades de los particulares dentro del municipio en determinadas materias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Protección ambiental ❖ Establecimientos industriales y comerciales

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Administración Pública del Estado de México. (10 de mayo

de 2018). *Introducción al Gobierno y la Administración Pública Municipal*. Obtenido de <http://iapem.mx/Presentaciones/Municipio%202013%20abr%20Municipio%20Segob.pdf>; y Quintana Roldán, C. (2008). *Derecho Municipal*. México: Editorial Porrúa.

La ejecución de estos reglamentos municipales dependerá del Presidente Municipal, en cuanto este es el representante del poder ejecutivo del municipio y el jefe de la administración pública local, donde existe la posibilidad de que estos sean modificados o abrogados, teniendo la obligación de ser actualizados, de acuerdo a las necesidades y realidades que se le presenten a la vida municipal.

En la última escala de normas que regulan al municipio se encuentran las circulares y disposiciones administrativas. Las primeras “son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales” (Saldaña Magallones, 2005, pág. 60), las cuales son obligatorias para las unidades administrativas contempladas.

Por su parte, " una disposición administrativa es un acto de la autoridad municipal, de carácter obligatorio, que se emite para instruir, consentir, limitar, prohibir, regular, resolver o manifestar lo que a su derecho compete" (INAFED, 2016, p. 8) con el fin de atender conductas de los ciudadanos y de generar medios que regulan el funcionamiento de la administración local y las relaciones del gobierno local con la ciudadanía.

2.1.7 Norma ISO 18091:2014

Ya que las disposiciones administrativas pueden ser documentos oficiales que regulan los procesos y sistemas de la administración pública, la ISO 18091:2014 se convierte en un parámetro de calidad de gran trascendencia para garantizar la funcionalidad de la gestión pública en el ámbito de la Gobernanza Pública local.

Como una consecuencia natural de los procesos de competitividad internacional y apertura de los mercados en el mundo contemporáneo, la *International Organization for Standardization* (ISO) buscó crear normas encaminadas a regular ciertos procesos que se llevaban a cabo en el sector industrial en un principio, posteriormente en las actividades y organizaciones empresariales y después al sector público.

Las ISO son normas que se orientan a ordenar y estandarizar la gestión de instituciones públicas y privadas en sus diversas aristas o procesos. Estas son de carácter voluntario, pero son objeto de reconocimiento a nivel internacional, ya que son distintos países los que las han adoptado.

En contraste con la ISO 9001, la ISO en cuestión se construyó como una guía exclusiva para gobiernos locales, la cual pudiera proporcionar las directrices necesarias para conocer cómo implementar sistemas de gestión de calidad en concordancia con las facultades y obligaciones que tienen estos órdenes de gobierno a nivel mundial (ISO, 2018).

El principal objetivo del artífice de esta norma internacional, Carlos Gadsden, era que los gobiernos locales tuvieran la capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de toda la población y mantener, o en su defecto, recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Aunado a dicha tarea, y como consecuencia de la aprobación de la Agenda 2030 por parte de la ONU, el Dr. Gadsden trabajó en la alineación de la ISO 18091:2014 con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En un principio podría percibirse que estos ODS estaban dirigidos al cumplimiento o funciones de los gobiernos nacionales, sin embargo las facultades que tienen los gobiernos locales encajan correctamente en el logro de las 169 metas que contiene esta agenda, la cual fue adoptada por 193 Estados miembros de la ONU (*TrustedGov*, 2018).

El desarrollo sustentable, es el principal objetivo que persigue el modelo de la Gobernanza Pública, y la instalación de procesos administrativos y de gobierno tendientes a generarlo es una prioridad para los gobiernos municipales en todo el mundo.

Dicha norma se compone como un Anexo A y un Anexo B. El primero, mide los procesos internos que definen la funcionalidad de los sistemas de gestión en términos de calidad, mientras que el segundo otorga la posibilidad de realizar un diagnóstico en torno a los productos, servicios y resultados que está dando el gobierno local.

Dentro del Anexo A, se identifican tres tipos de procesos: los de gestión, los operativos y los de apoyo que deben ser inherentes a todo el *Sistema Integral de Gestión de Calidad de un Gobierno Local* (Ver Anexo 1). El Anexo B está centrado en el cumplimiento de 39 indicadores organizados en 4 áreas: Desarrollo Institucional y Buen Gobierno; Desarrollo Económico Sostenible; Desarrollo Social Incluyente; y Desarrollo Ambiental Sustentable, que a su vez serán calificados en un semáforo que determinará el nivel de desarrollo en cuestión (Ver Anexo 2).

Figura 16. Anexo B del ISO 18091:2014



Fuente: Elaboración propia con base en Gadsden, C. (2018). *ISO 18091*. México: FIDEGOC.

Su aprobación como disposición administrativa depende del Cabildo, que en algunos casos se ha incluido como una medida dentro de las políticas y reglamentos dirigidos a emprender estrategias en materia de mejora regulatoria¹² como sucede en el municipio de Torreón, Coahuila.

La certificación emitida para los gobiernos locales que cumplen con las características contempladas por el ISO 18091:2014, debe ser el resultado de una auditoría que estudie la eficiente aplicación de esta norma con una validez a nivel internacional que define la calidad y confiabilidad de sus administraciones.

Es así como este compendio de normas, interviene en las funciones de las administraciones públicas municipales, teniendo coincidencias y diferencias entre los

¹² La CEMER (2018) define a la mejora regulatoria como el “proceso continuo de revisión y reforma de las disposiciones de carácter general que, además de promover la desregulación de procesos administrativos, provee a la actualización y mejora constante de la regulación vigente” (pág. 12).

diferentes marcos normativos que crean, reforman y expiden cada una de las legislaturas locales en concordancia con lo que dispone el artículo 115 constitucional.

Los gobiernos locales, se han ido transformando a sí mismos, pero también han sido transformados como una consecuencia natural de los diversos cambios jurídicos que se han realizado en materia municipalista, es por ello la relevancia de analizar su contenido con el propósito de conocer la eficiencia y legitimidad de la administración pública municipal.

2.2 Análisis comparado internacional

En su momento Giovanni Sartori (2013), señaló que el método comparado era fundamental para la ciencia política, al igual que para otras ciencias sociales, ya que tenía la gran ventaja de obtener datos que podrían resultar insuficientes para una investigación, encontrando similitudes y diferencias entre diversas variables de una misma categoría.

Un análisis de derecho comparado, como el expuesto a continuación, da la posibilidad contrastar las funciones que han adoptado modelos similares al del Administrador Municipal en los gobiernos locales de diversas partes del mundo de acuerdo a su contexto y marco normativo que impera sobre dichos países.

2.2.1 *Localism Act 2011* de Reino Unido

Reino Unido, es un Estado unitario que comprende a los países de Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, el cual se rige bajo una monarquía constitucional y un sistema político de corte parlamentario, que cabe resaltar, no cuenta con una Constitución escrita, sino que sus fuentes de derecho derivan de otras leyes, estatutos y tratados internacionales (Aguirre, 1999).

Los gobiernos locales de este Estado, son de diferentes tipos: concejos por condados, concejos por distrito, autoridades unitarias, distritos metropolitanos y municipios londinenses, teniendo un total de 353 demarcaciones territoriales. Sus principales funciones varían de acuerdo con su clasificación, aunque comparten la prestación de

servicios públicos urbanos, vivienda, educación, transporte, planeación estratégica, seguridad pública y servicios sociales (*Ministry of Housing*, 2018).

De acuerdo con la *Localismo Act 2011*, las formas de gobierno que puede asumir el orden local son: Alcalde-Gabinete Ejecutivo; Líder-Gabinete Ejecutivo, Sistema de Comité; y otros que apruebe el Ministro que coordine el ramo de los gobiernos locales. El poder ejecutivo reside en el Alcalde que es una autoridad electa y de dos a diez concejales, o un concejal que es elegido como líder del ejecutivo de un Concejo electo, integrado de dos a diez concejales.

El número específico de estos concejales, es determinado por una Comisión de Límites del Gobierno Local, celebrando elecciones cada cuatro años para renovar a todo el concejo, cada dos años para renovar a la mitad de ellos y cada tres años para la tercera parte de ellos.

Una particularidad que tienen estas formas de gobierno, es la adición de la figura denominada como *Council Chief Executive* (Jefe Ejecutivo del Concejo), quien es el funcionario público encargado de administrar la entidad local. Este funcionario desempeña funciones ejecutivas; coordina, da seguimiento y administra a todo el personal del Concejo, e incluso algunos gobiernos comparten al funcionario.

El proceso de reclutamiento, se realiza por medio de un órgano especializado a nivel nacional. Bajo la forma de Alcalde-Gabinete, su nombramiento depende del mismo Alcalde, mientras que en la de Líder-Gabinete recae en todo el Concejo. Esta figura tiene una duración de siete años en el cargo, con la opción de ser ratificado por un periodo adicional de 3 años, estableciendo como fecha de retiro el cumplimiento de los 65 años de edad.

En caso ser removido, esta acción debe ser aprobada por las tres cuartas partes de votos por parte del Concejo, que, en caso de ser aplicadas sanciones por faltas graves, estas corren a cargo del Ministro y requerirá ser ocupada la vacante por una persona que elija el mismo (*Citizens Information*, 2018).

2.2.2 *Municipal Government Act* de Canadá

Canadá, es un país que cuenta con una forma de gobierno monárquica constitucional, funciona con sistema político parlamentario. Es un Estado federal, conformado por provincias que a su vez se dividen política y geográficamente en municipalidades, ciudades o condados.

De acuerdo con la Constitución de Canadá, cada una de las legislaturas provinciales tiene la responsabilidad de emitir las leyes correspondientes para regular a las instituciones municipales que se encuentren a su interior, definiendo entre otras cosas la administración y organización que ha de adoptar la administración de su gobierno.

De acuerdo con *Canada Statistics* (2018) , existen 5 mil 162 municipalidades a lo largo de todo el país, las cuales rigen la actividad de sus gobiernos locales por una *Municipal Government Act*, que es creada y reformada por la legislatura de la provincia. Los gobiernos en cuestión son representados por un Concejo, el cual es elegido democráticamente y debe tener un número mínimo de 5 integrantes, de entre los cuales se debe elegir un Jefe de Concejo o este es electo democráticamente.

El Concejo en su conjunto, tiene bajo su responsabilidad la representación de los intereses de la municipalidad; formular y evaluar sus políticas y programas; determinar cuáles son los servicios públicos que ha de prestar; dar seguimiento a las acciones de la administración pública; asegurar la responsabilidad y transparencia; así como mantener su integridad financiera.

Los gobiernos locales de Canadá, están obligados a construir y mantener carreteras, proveer de transporte, drenaje, salud, desarrollo económico y cultura; así como gestionar residuos y estacionamientos comerciales.

Mientras tanto, el Jefe del Concejo es el representante político del Concejo; preside sus reuniones; y puede actuar como el Oficial Ejecutivo de la municipalidad, posición a partir de la cual promueve los intereses de la ciudad y la participación ciudadana. Por otro lado, existe la figura del *Chief Administrative Officer (CAO)* o (Jefe Oficial Administrativo), elegido por la mayoría de votos del Concejo y tiene como principales

funciones la gestión y control de los distintos ramos de la administración pública, de igual forma que ejecutar los demás deberes que establezca el órgano rector.

Cualquier gobierno local en Canadá, tiene la posibilidad de adoptar el modelo del CAO, como se le conoce por sus siglas en inglés, que en algunas situaciones como la de la provincia de Alberta es obligatorio. La particularidad de Canadá, es que puede existir más de un CAO, lo cual requiere que el Concejo distribuya en ellos sus deberes y funciones que han de llevar a cabo.

De hecho, está establecido que el Concejo puede cambiar el nombre con el que llaman a esta posición dentro de la administración pública. Las tareas que desempeña este funcionario en las municipalidades de Canadá son: encabezar la administración pública local; coordinar la preparación y asegura la implementación de políticas y programas municipales; asesorar e informar al Concejo sobre la operación y asuntos de la ciudad; y formular el presupuesto anual y someterlo a la aprobación del Concejo.

Asimismo, este puede nombrar o remover a todos los empleados de la municipalidad, delegando en ellos funciones, quienes estarán sujetos a la supervisión y responsabilidad del CAO. Es importante mencionar, que esta figura está sometida a una evaluación anual de logro de resultados, la cual debe realizar el Concejo (*Official Site of the Province of Alberta, 2018*).

2.2.3 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile

Chile es un país que adopta una forma de gobierno republicana y que funciona con un sistema de corte presidencial (Aguirre, 2001), teniendo una división territorial y política en regiones y municipios, donde estas últimas alcanzan la cifra de 345 (Sitio Oficial del Gobierno de Chile, 2018). La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile, expedida por su Congreso Nacional, determina las funciones y organización de sus gobiernos locales.

De acuerdo con este marco normativo, el gobierno y administración de las comunas o municipios, recae en la municipalidad, cuyo órgano gubernamental se constituye por un Alcalde, quien se asume como la máxima autoridad, y por un Concejo. Sus principales funciones se relacionan a temas de: educación, salud, cuidado al medio

ambiente: asistencia social, fomento a la productividad, turismo, urbanismo, vivienda, transporte y protección civil.

Residen en el Alcalde las funciones de dirigir la administración pública local y vigilar el funcionamiento del gobierno, siendo un servidor público electo por sufragio universal, que, a diferencia de la legislación mexicana en la mayoría de sus leyes estatales, se elige por boleta separada de los candidatos a concejales. El Alcalde tiene un mandato de 4 años, teniendo la posibilidad de ser reelegido.

Como principales funciones del Alcalde, en términos administrativos, se encuentran: el proponer la estructura orgánica de la municipalidad; el nombramiento y remoción de los servidores públicos a su cargo; y la administración financiera y de los bienes municipales a su cargo.

Por su parte, el Concejo tiene funciones normativas, de fiscalización y de promoción de la participación ciudadana en la localidad. Sus miembros, son electos por el principio de representación proporcional y se integra por entre 6 y 10 concejales, cuyo número específico en cada municipalidad dependerá el Director de Servicio Electoral del país.

Dentro de estas mismas disposiciones, se define la posibilidad de que se incluya la figura del Administrador Municipal, siempre y cuando así lo decida el Concejo como una propuesta del Alcalde. Este funcionario debe contar con un título profesional, cuya especialidad o ramo no específica, y puede ser removido por el Alcalde o en su defecto por los dos tercios de los concejales, es decir, esta decisión puede tomarse de manera unipersonal por el representante del ejecutivo municipal o de manera colegiada por los concejales, lo cual es un contraste en comparación con los países previamente analizados.

El Administrador Municipal, rinde cuentas directamente al Alcalde, llevando funciones de coordinación y gestión de la administración pública; elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal, así como la formulación de políticas, presupuestos y programas.

En aquellas situaciones, en que no se adopte esta figura, deben concentrarse estas funciones en alguna dirección o departamento que determine el Alcalde. A diferencia de otros casos, el Administrador Municipal no puede tener control sobre la administración de recursos humanos de las distintas unidades administrativas a su cargo, en tanto a la contratación o remoción del personal, sino que esto recae única y exclusivamente en el Alcalde (Ley No 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2010).

Es notorio, que, a comparación con los países mencionados, no existe una norma que defina un método de evaluación del Alcalde o Concejo en su conjunto para definir o ratificar la permanencia del Administrador Municipal. Tampoco existe una duración prolongada de la figura, ya que se limita al ejercicio público durante la administración del gobierno electo.

El marco normativo de los gobiernos locales alrededor del mundo, comparte ciertas características, tales como la definición de una estructura similar de gobierno, constituida por autoridades electas de manera democrática, y también en los servicios y funciones que desempeñan. No obstante, las relaciones que entre distintos actores políticos se tejen son distintas, al igual que la distribución y el ejercicio de facultades que poseen cada uno de ellos.

La organización y funcionalidad de la administración pública local, corresponde a contextos históricos y socioeconómicos diferentes, ya que la actividad cotidiana de las unidades administrativas y servidores públicos hace frente a diferentes demandas, anhelos, preocupaciones y problemáticas de las comunidades, es por ello, que se encuentran divergencias en su forma de trabajar y en la definición del arreglo institucional que le da viabilidad al cumplimiento de sus principales objetivos.

Incluso como se puede apreciar, en México los ayuntamientos poseen particularidades debido a la capacidad con la que cuentan sus congresos locales para legislar en materia municipal, apegándose al cuerpo constitucional que delimita las bases generales sobre las cuales deben funcionar los gobiernos locales.

Al contrario de países como Reino Unido y Canadá, México no cuenta con el marco normativo adecuado que le permita adoptar la figura del Gerente Municipal, esto debido a que la idea central de este modelo es que se mantenga en el cargo, sujeto a una evaluación anual, por más de un periodo de gobierno del Ayuntamiento.

A pesar de que han existido diferentes intentos de adoptar el MAM en las estructuras administrativas, como se comentará en el siguiente capítulo, no ha sido viable su implementación, ya que no ha podido cumplir con la naturaleza del cargo, además de que no es obligatorio para los gobiernos locales.

La legitimidad y eficiencia son constantes interrogantes a la cual deben responder los gobiernos locales a través de sus sistemas administrativos generando resultados y mejores condiciones de vida para su población, pero también a partir de hacer partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones rompiendo con la acción pública vertical y centralizada, en este contexto surge la importancia del Modelo del Administrador Municipal.

CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO FUNCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

El presente capítulo, realiza un diagnóstico de las condiciones generales que presentan los gobiernos locales en México, pero en específico, de aquellos elementos que intervienen en la eficacia, eficiencia, economía y legitimidad de las administraciones públicas municipales, a partir de datos cuantitativos y cualitativos que se derivan de índices, indicadores y bases de datos, que permitan conocer la situación actual de los municipios y la manera en que puede incidir el Modelo del Administrador Municipal para mejorarla.

Asimismo, se analizarán cinco casos en donde ha sido implementados modelos del Administrador Municipal o similar, en el contexto mexicano, con el fin de conocer cuáles fueron las circunstancias bajo las que se creó la posición, las reformas institucionales que se realizaron y las principales funciones que desempeñaba.

3.1 Desarrollo Institucional de los municipios

El concepto de desarrollo institucional, aplicado a cualquier contexto del sector gubernamental, contiene una serie de elementos que son considerados de acuerdo con el contexto político imperante o el papel que el gobierno esté ejerciendo en los asuntos públicos de una nación.

Con base en el escenario actual en México, y de acuerdo con las aportaciones teóricas de diversas fuentes, podría decirse que dicho término se define como un proceso y al mismo tiempo como el incremento de capacidades. En primer lugar, hace alusión a un proceso de cambio planificado por parte de las instituciones públicas, buscando adecuarse a las condiciones del ambiente; y en segundo lugar, se refiere a la adopción e integración de instrumentos y mecanismos que permitan fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, directivas y organizativas de la administración pública.

Con respecto a las capacidades, se alude tanto a las organizaciones en su conjunto como a los individuos que las integran, es decir, son las habilidades que estos tienen para ejecutar sus funciones, resolver problemas, así como fijar y alcanzar metas y objetivos en el marco del desarrollo sustentable. El desarrollo de estas capacidades

implica un “proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo” (PNUD, 2009, pág. 51).

En concreto, el desarrollo institucional municipal puede definirse como:

“el proceso deliberado por medio del cual se busca el fortalecimiento de las capacidades municipales, que permitan al municipio cumplir con sus responsabilidades constitucionales, en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como de la sociedad” (ASF, 2015, pág. 14).

La importancia que tiene hacer un diagnóstico real y exitoso, sobre estas condiciones que determinan el actuar de las administraciones públicas municipales en México, fue asumida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como una tarea fundamental para identificar e incentivar los cambios necesarios en los gobiernos locales.

La ASF, diseñó el *Índice de Desarrollo Institucional Municipal*, el cual tiene como antecedente diversos estudios del PNUD sobre el desarrollo humano y capacidad institucional de los municipios. No obstante, este índice fue aplicado a nivel nacional con la información disponible en el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* del año 2013, que en aquel entonces era el documento más reciente y con datos actualizados por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Este instrumento de evaluación fue aplicado a 2 mil 441 municipios, dejando fuera a las entonces 16 Delegaciones del Distrito Federal (ahora Alcaldías de la Ciudad de México), y a 4 municipios que formaban parte del territorio de la entidad de Chiapas, ya que eran de reciente creación.

El índice se construyó con base en 4 subíndices que permitieran medir propiedades específicas de las administraciones públicas locales:

Tabla 15. Componentes del Índice de Desarrollo Institucional Municipal

Subíndice de Capacidad Financiera	Subíndice de Cobertura en de Prestación de Servicios	Subíndice de Desarrollo Administrativo	Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ingresos Propios ✓ Balance ingresos generados por concepto de impuesto predial respecto del total programado 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Viviendas con agua potable ✓ Viviendas con drenaje ✓ Recolección de basura ✓ Tratamiento y disposición de aguas residuales ✓ Mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estructura organizacional ✓ Existencia de un Plan de Desarrollo Municipal ✓ Reglamentación Municipal ✓ Mobiliario y equipo en la administración municipal ✓ Disponibilidad de catastro y su actualización ✓ Profesionalización del personal en el Ayuntamiento ✓ Herramientas de comunicación ✓ Perfil y antigüedad de los titulares de área ✓ Armonización contable 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Información entregada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el Sistema de Formato único¹³ ✓ Reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información ✓ Participación ciudadana ✓ Información pública y de libre acceso

Fuente: Elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*. México: Cámara de Diputados.

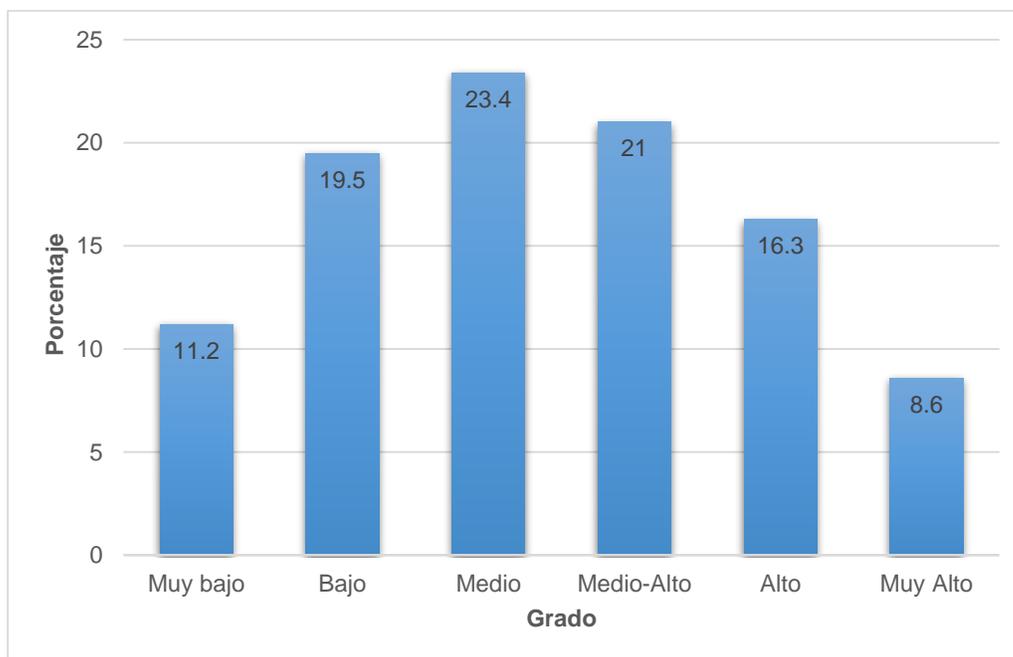
El primer subíndice, mide el grado de independencia que tiene la hacienda pública municipal con respecto a los ingresos que son producto del sistema de transferencias federales; el segundo, mide la cobertura de los servicios públicos municipales estipulados en el artículo 115 constitucional; el tercero evalúa la estructura básica organizacional, la calidad normativa de los reglamentos, entre otros instrumentos administrativos; y el último, estipula la existencia o no de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el gobierno local.

Los resultados generales del índice, arrojaron que solamente 211 municipios (8.6 por ciento) poseen un grado muy alto de desarrollo institucional y 397 (16.3 por ciento) un grado alto, mientras que 512 (21 por ciento) un grado medio-alto, 571 (23.4 por ciento)

¹³ El Sistema de Formato Único es un sistema electrónico por medio del cual “las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México reportan sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales transferidos mediante aportaciones, subsidios y convenios de descentralización y reasignación” (SCHP, 2018).

un grado medio, 477 (19.5 por ciento) un grado bajo y 273 (11.2 por ciento) un grado bajo, es decir, solamente 608 municipios (24.9 por ciento) cuentan con las capacidades necesarias para el desempeño de sus funciones, en contraste con los 750 gobiernos locales (30.7 por ciento) que no tiene las condiciones básicas para que tenga viabilidad su gobierno.

Gráfica 1. *Grado de Desarrollo Institucional Municipal*



Fuente: Elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*. México: Cámara de Diputados.

Como parte del informe que realizó la ASF, se pueden identificar los factores que limitan el ejercicio de las funciones de la administración pública municipal en el país, tales como la alta dependencia que existe por parte de la hacienda pública con respecto a los recursos federales transferidos de los ramos 23, 29 y 33, que de acuerdo a cifras del INEGI (2018), los gobiernos locales solamente generan el 21 por ciento de sus ingresos propios.

Otra de las fallas institucionales en el orden municipal, es la existencia de un marco normativo heterogéneo e insuficiente, el cual deriva principalmente de las leyes o códigos orgánicos municipales que crean los congresos locales, ya que estas disposiciones jurídicas no contienen los elementos básicos para regular la

organización y funcionamiento de los gobiernos locales, siendo el estado de Puebla el único que los incorpora en su legislación.

En el mismo sentido, solamente el 53 por ciento de los municipios dispone de Bando Municipal, el 37.5 por ciento tiene reglamento interior, 19.4 por ciento reglamento de obras públicas, y 12 por ciento reglamento de planeación, además de que la mayor parte de su demás reglamentación no está actualizada y no corresponde a las circunstancias actuales.

Actualmente, la cobertura de servicios públicos como el agua potable alcanza una cifra del 92.5 por ciento y de alcantarillado y saneamiento de agua un 91.4 por ciento de los municipios (CONAGUA, 2016, pág. 112); el 89.9 por ciento cuenta con el servicio de recolección, disposición final y tratamiento de los residuos sólidos (INEGI, 2018).

A pesar de que de los 2 mil 457 municipios y delegaciones del país, son 2 mil 293 administraciones, las cuales cuentan con una institución de servicios públicos, resalta que solamente 1, 576 tienen dependencias de desarrollo social, 736 de transparencia, 472 de planeación y evaluación, y únicamente 223 de mejora a la gestión gubernamental (INEGI, 2018).

El Modelo del Administrador Municipal, coadyuvaría a la actualización de los reglamentos correspondientes, en tanto su figura principal tendría como parte de sus funciones la proposición de la creación, reforma, derogación y abrogación de estas disposiciones normativas a cargo del Cabildo.

La principal función del Administrador Municipal, al ser el servidor público encargado de la administración pública municipal, sería proponer al Ayuntamiento una estructura orgánica que permita cumplir las obligaciones del mismo, pero también, que este coordine a través de las unidades administrativas y dependencias adscritas a su dirección las tareas de transparencia y rendición de cuentas de la administración, planeación y programación, así como el seguimiento y modernización de los sistemas administrativos.

Una mayor cobertura y servicios públicos de calidad, deben ser una misión primordial para cualquier administración municipal, ya que ello implica parte importante de la

política de combate a la pobreza, en tanto un problema multidimensional, en el cual puede incidir el gobierno local, por lo que el Administrador Municipal puede contribuir a la creación de proyectos que puedan dar solución a la problemática en la cual no toda la población es beneficiaria de estos servicios.

La dirección y control de los organismos descentralizados encargados de dicha función, y las direcciones de servicios públicos pueden mejorar su operación administrativa y en consecuencia sus resultados, si existe un buen diseño institucional en cuanto a la instrumentación de sus programas, desempeño de recursos humanos y gestión de recursos materiales y financieros, que son elementos que encajan en la tarea de esta figura.

Desde el enfoque de la Gobernanza Pública, el desarrollo institucional haría mención a las capacidades directivas de la administración pública, para cumplir con objetivos sociales, pero también haría énfasis en los esquemas de vinculación entre ciudadanía y autoridades gubernamentales para alcanzarlos, es por ello que en un apartado más adelante se abordará el tema.

El desarrollo institucional, permite realizar un diagnóstico integral sobre la funcionalidad de la administración pública municipal en México, dentro de cuestiones muy generales, debido a esto, es que se analizará en los siguientes apartados puntos específicos que son necesarios conocer para identificar cuál sería la aportación del MAM para atenderlos.

3.2 Competitividad de los municipios

El esquema propuesto por la *OECD* (2011), señala que el modelo de Gobernanza Pública construye la confianza y provee de las condiciones de estabilidad necesarias, para llevar a cabo la planeación de inversiones a mediano y largo plazo, a partir de principios como la transparencia y credibilidad.

Es posible entender el papel que deben asumir los gobiernos locales, para que a través de una acción eficiente, se pueda incidir sobre la calidad de vida de sus habitantes, en cuanto a la formulación de políticas y ejercicio de su gasto que permitan equidad en las oportunidades de empleo, generar ingresos, acceso a los bienes y servicios

básicos, y el ejercicio pleno de sus libertades, que están ligados al desarrollo económico local de los municipios.

En este contexto, las ciudades y sus gobiernos, deben entender la importancia que tienen sus funciones políticas y administrativas para impactar sobre las vidas de sus vecinos, por lo cual al igual que otras instancias internacionales, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) diseñó un Índice de Competitividad Urbana, el cual “mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener talento e inversiones” (IMCO, 2016, pág. 15).

La competitividad de estas demarcaciones, ha sido objeto de estudio de distintos organismos internacionales también y es definida como “el conjunto de factores (políticas, instituciones, estrategias y procesos) que determinan el nivel de productividad sustentable de una ciudad” (World Economic Forum, 2014, pág. 12), entendiendo la compatibilidad que tienen los problemas económicas, ambientales y sociales.

A diferencia de algunos programas como el ONU-Habitat (2013), el cual mide variables como factores de producción, infraestructura, eficiencia del gobierno, estrategia urbana, colaboración del sector público-privado y flexibilidad institucional. El índice mencionado ahonda en los siguientes elementos:

Figura 17. Índice de Competitividad Urbana



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). *Índice de Competitividad Urbana 2016*. México: IMCO.

En su conjunto, este mecanismo de evaluación consideró a 59 zonas metropolitanas y 15 zonas urbanas, las cuales se componen por 367 municipios del país, que fueron seleccionados dado el tamaño de su población y dinamismo de su economía, ya que concentraban el 62 por ciento de toda la población de México, el 76 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) y el 90 por ciento de su inversión bruta.

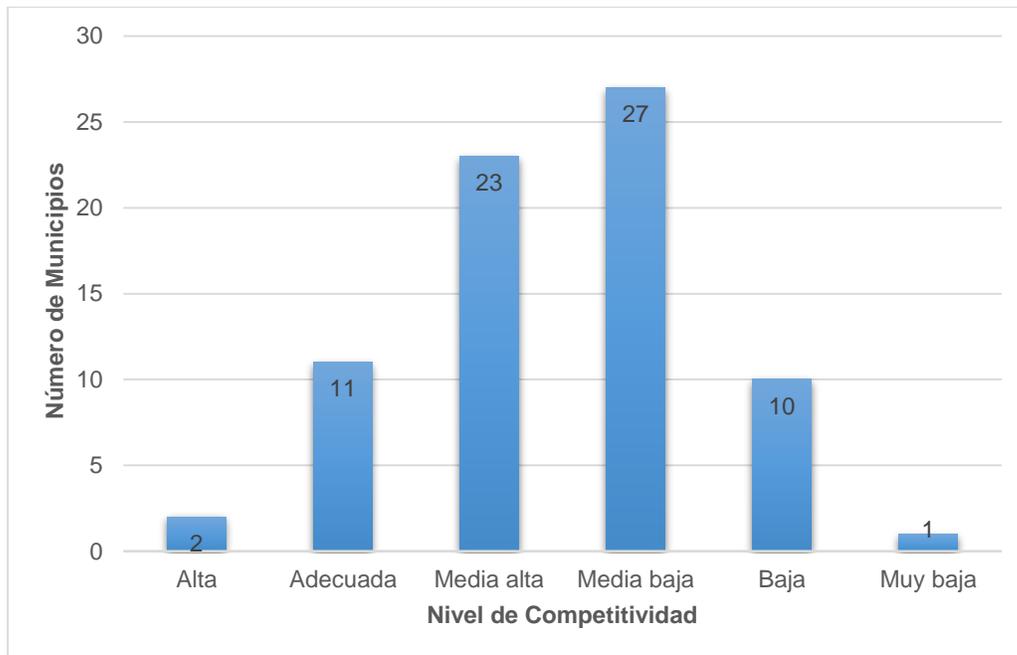
Resulta que de esta muestra, los municipios y zonas metropolitanas con más un millón de habitantes como el Valle de México y San Luis Potosí-Piedra Soledad, eran los únicos territorios que contaban con altos niveles de competitividad, mientras que Querétaro, Monterrey, Aguascalientes, Puebla-Tlaxcala y Guadalajara, eran los que tenían un nivel adecuado.

Tabla 16. Resultados del Índice

Nivel de Competitividad	Número de Municipios
Alto	2
Adecuado	11
Medio alto	23
Medio bajo	27
Bajo	10
Muy bajo	1

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). *Índice de Competitividad Urbana 2016*. México: IMCO.

Gráfica 2. Resultados del Índice



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). *Índice de Competitividad Urbana 2016*. México: IMCO.

En cuanto al elemento o subíndice que hace referencia al Sistema Político Estable y Funcional, se tenía registrada una baja participación ciudadana del 47 por ciento, en elecciones dentro de aquellos municipios que contaban con menos de 250 mil habitantes y del 44 por ciento en aquellos con un mayor número poblacional; por otro lado, resalta que solamente el 8.3 por ciento de estos municipios, tenía la presencia de organizaciones de la sociedad civil por cada 100 mil habitantes.

Asimismo, tres zonas con una población menor a 250 mil personas, contaban con mecanismos que permitieran ejercer el principio de representación proporcional, para la asignación de escaños superior el 50 por ciento del Cabildo, mientras que para las del rango 250 mil – 500 mil eran seis zonas, 500 mil – 1 millón eran 9 zonas y más de 1 millón únicamente 4 zonas, lo cual es un indicador interesante, ya que representa un medio que permite crear contrapesos a las decisiones del Alcalde y aminora la sobrerrepresentación del partido gobernante (IMCO,2016).

Este parámetro resulta interesante, debido a que como lo señala el IMCO (2016), “la buena calidad del sistema político puede incentivar la inversión mediante la creación

de un entorno de sana competencia que conduzca a una mayor rendición de cuentas” (pág. 73).

En referencia al subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces, se consideraban aquellas políticas de los gobiernos locales orientadas a fomentar el desarrollo económico, en el cual se puede señalar que los municipios del noroeste eran los que mayores ingresos propios tenían (39% de sus ingresos). Mientras que resulta muy bajo el promedio de municipios que cuenta con la apertura de negocios, solamente el 0.2 por ciento de ellos.

El análisis del índice propuesto, localiza que dentro de las propuestas que son necesarias impulsar, se encuentran la profesionalización del servicio público municipal por medio del Servicio Civil de Carrera y el instrumento jurídico de la reelección para las autoridades locales, siendo el primero de ellos un tema de estudio en el siguiente apartado.

3.3 Profesionalización de los gobiernos locales

El perfil con el que cuentan los servidores públicos que laboran en los gobiernos locales en México, permite en gran medida vincular su preparación académica, trayectoria y capacitación, al desempeño que tienen los ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones, y en la eficiencia con la que estos logran sus objetivos establecidos al inicio de sus administraciones.

En el caso del factor humano, estos deben contar con las capacidades, conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes necesarias para cumplir con este propósito, desde las autoridades electas de los gobiernos locales como los alcaldes, síndicos y regidores, trabajadores de confianza como los Directores de Área o titulares de unidades administrativas, hasta aquellas personas que laboran en la estructura operativa de la administración pública y que son en su mayoría trabajadores de base.

Debido a esto, es que la política de profesionalización del servicio público, definida como “la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno, y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia

profesionales” (Merino, 2006, pág. 37), es más que necesaria para lograr la eficiencia de la administración pública municipal.

Para implementarla, los gobiernos municipales recurren al diseño de un Sistema Civil de Carrera, el cual es un sistema que abarca desde la selección y el reclutamiento hasta los ascensos y sanciones de los servidores públicos, basado en los principios de reconocimiento al mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y eficacia.

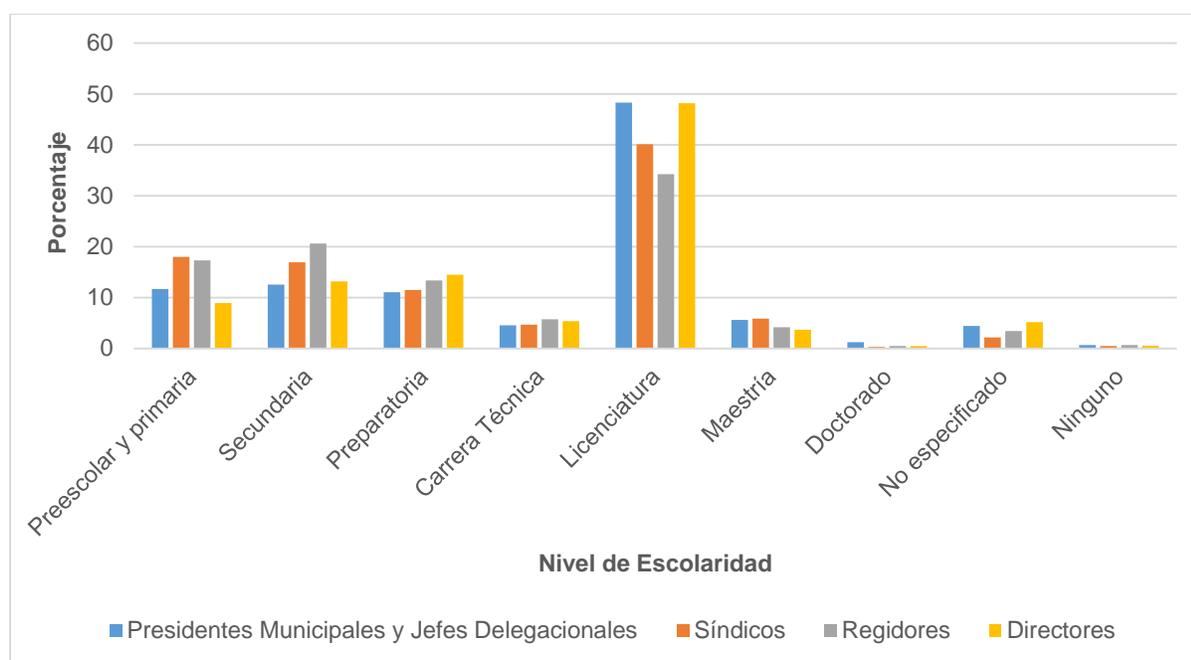
El diagnóstico que se tiene en torno al perfil de los servidores públicos municipales, resalta ya que se considera una de las principales debilidades de los gobiernos locales, partiendo de la premisa de que su personal es un factor clave en las organizaciones públicas.

Tabla 17. Nivel de escolaridad de servidores públicos municipales

Escolaridad	Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales	%	Síndicos	%	Regidores	%	Directores	%
Preescolar y Primaria	284	11.70	469	18.01	3,081	17.31	3,791	8.93
Secundaria	304	12.52	440	16.89	3,666	20.60	5,590	13.16
Preparatoria	268	11.04	299	11.48	2,382	13.38	6,161	14.51
Carrera Técnica	110	4.53	122	4.68	1,020	5.73	2,267	5.34
Licenciatura	1,172	48.29	1,045	40.13	6,092	34.23	20,446	48.16
Maestría	136	5.60	152	5.83	744	4.18	1,550	3.65
Doctorado	30	1.23	8	0.30	86	0.48	199	0.46
No especificado	107	4.40	57	2.18	605	3.40	2,208	5.20
Ninguno	16	0.65	12	0.46	117	0.65	238	0.56
TOTAL	2,427	100	2,604	100	17,793	100	42,450	100

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

Gráfica 3. Nivel de escolaridad de servidores públicos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

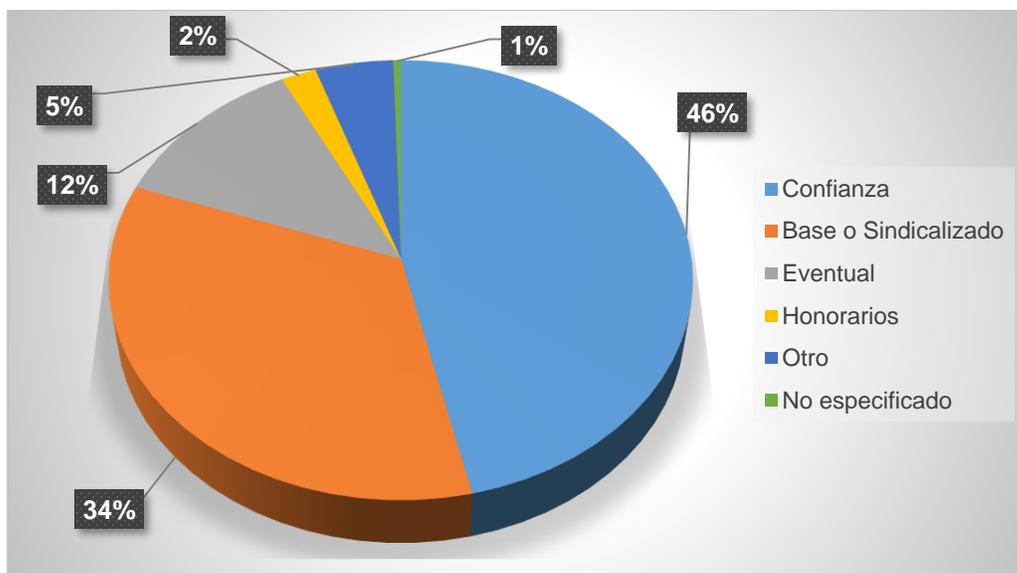
De acuerdo con los datos más recientes presentados por el INEGI (2018), en el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017*, se puede notar que de un total de 2 mil 427 gobiernos locales, existen alrededor de 22 mil 824 integrantes de los ayuntamientos que son electos mediante el voto popular, de los cuales solamente el 41.46 por ciento (9 mil 465) cuenta con un título de licenciatura, maestría o doctorado, es decir, ni siquiera la mitad de ellos acredita contar con un grado académico de nivel superior.

Para el caso de los Directores de las dependencias e instituciones gubernamentales del orden municipal, el 52.28 por ciento (22 mil 195) de ellos tiene un título universitario, y aunque la cifra es superior a la de las autoridades electas, resulta preocupante en este último caso que quienes son encargados de encabezar los diferentes sectores de la administración pública municipal no posean conocimientos especializados de diversa índole que coadyuven a las tareas que realizan.

Asimismo, de 22 mil 824 autoridades electas, solamente el 9.35 por ciento de ellas (2 mil 136) tiene como experiencia de su último empleo los gobiernos locales, lo cual se

traduce en un muy bajo porcentaje de personas que cuentan con una trayectoria previa o inmediata para desempeñar sus funciones.

Gráfica 4. Personal por tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

A su vez, se tiene que del total de personas que trabajan en las administraciones públicas municipales, existe una gran parte de la plantilla laboral (el 46 por ciento) que pertenece al grupo de confianza, los cuales desarrollan funciones de dirección, control, vigilancia, fiscalización, asesoría o administración de recursos financieros, que en su mayoría son sujetos a la libre designación de los presidentes municipales o directores generales, cabiendo la posibilidad de que algunos sean servidores públicos por servicio civil de carrera.

De acuerdo con los cálculos de Mauricio Merino (2006), los titulares de área de mando superior como directores, presidentes o comisionados son objeto de una rotación del 95 por ciento, siempre que hay cambio de gobierno o administración local.

Existen dos factores clave que incentivan a que dicho fenómeno suceda: la falta de implementación de un servicio civil de carrera municipal, y la preeminencia de un sistema de selección de los servidores públicos locales basado en la amistad, el compadrazgo e incluso el clientelismo electoral, es decir, aquel esquema que no

funciona a partir del mérito, o la calificación de los conocimientos o capacidades laborales que posean los individuos, sino que se trabaja por medio de los vínculos y solidaridades existentes entre políticos y aspirantes a la función pública, determinando así la designación de posiciones administrativas.

El llamado sistema de botín (Guy Peters, 1999), en el que los actores políticos ganadores de una contienda electoral, distribuyen los cargos públicos posibles a ocupar bajo su administración a sus personas cercanas o que contribuyeron a su triunfo durante su campaña, implica un conjunto de relaciones clientelares, en las cuales se definen los puestos directivos y administrativos por medios discrecionales, como lo son el apoyo electoral o el patrocinio (Stokes, 2013).

Este tipo de escenarios, se acentúa en México cuando existen cifras desalentadoras en términos del diseño e implementación del servicio civil de carrera, ya que solamente son cuatro estados de la República quienes han expedido una Ley Estatal en la materia, que influya sobre la gestión de los recursos humanos municipales.

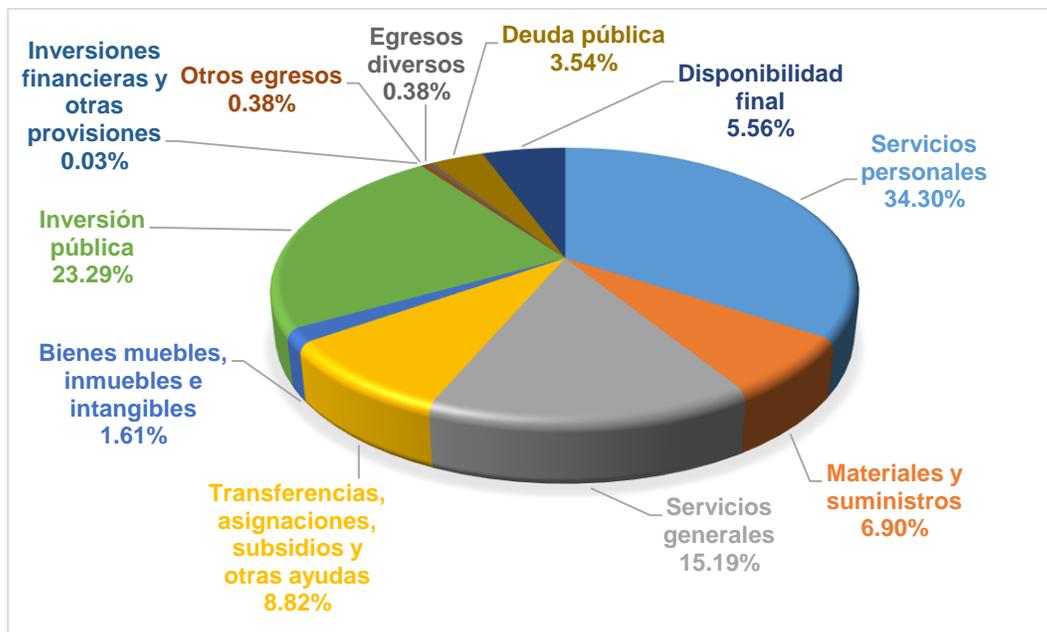
El INEGI (2018), tiene registro de que solamente existen 436 reglamentos de servicio profesional de carrera¹⁴, es decir, solamente el 17.7 por ciento de los gobiernos cuenta con este conjunto de instrumentos, normas y mecanismos dirigidos a ejecutar una política de profesionalización, con lo cual únicamente 372 ayuntamientos han celebrado concursos públicos para la contratación y han llevado a cabo 2 mil 812 programas de capacitación repartidos en las distintas direcciones de la administración pública local, con lo cual se puede inferir que no todas las instituciones y servidores son susceptibles de este tipo de ejercicios.

Como lo señala Mauricio Merino (2006): “puede afirmarse que la ausencia de políticas de profesionalización y la rotación constante del personal de mayor nivel jerárquico es una característica general de los gobiernos municipales de México” (pág. 41), tal y como lo dejan ver estas cifras.

¹⁴ Tanto el término de servicio profesional de carrera como el de sistema civil de carrera han sido utilizados como homólogos, siendo que este último es más frecuente en la literatura anglosajona.

A pesar de que la funcionalidad de dicho sistema no ha sido posible, ni siquiera en la administración pública federal, es de suma importancia tomar dicha iniciativa como una medida dirigida a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, ya que en promedio, el 34.30 por ciento del presupuesto de los gobiernos locales, es destinado al pago de servicios personales.

Gráfica 5. Clasificador de gasto por objeto municipal



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

El MAM, puede incidir de manera fundamental, ya que al existir por un lado niveles bajos de escolaridad universitaria de autoridades y servidores públicos en cargos directivos, y por el otro, poca experiencia por parte de los mismos en gobiernos locales, debe buscarse la profesionalización de la administración pública para hacer a sus sistemas administrativos más eficientes.

El Administrador Municipal, al ser un experto en administración pública y con el perfil requerido para la función pública, tiene la capacidad necesaria para coordinar a las distintas unidades administrativas en la implementación de las políticas y programas que defina el Ayuntamiento.

De igual forma, coadyuva al asesoramiento técnico de los presidentes municipales, síndicos y regidores para la toma de decisiones, integración de los presupuestos de egresos y la elaboración de manuales y reglamentos bien diseñados, que puedan traer como consecuencia la funcionalidad de las organizaciones públicas.

Un modelo de tal envergadura, en donde la selección de un Administrador Municipal es pieza clave, permitiría dar viabilidad a los planes, políticas y proyectos exitosos de una determinada administración, así como tener una proyección de largo plazo de los mismos, aún y cuando existiera alternancia partidista en el gobierno local.

La administración de los recursos humanos a su mando es una parte fundamental, ya que la permanencia del personal administrativo de confianza no dependería de ciertas decisiones de carácter político, sino de su nivel de desempeño en las operaciones diarias y actividades que lleven a cabo.

El Administrador Municipal, estaría sujeto a un proceso de evaluación en el cual el Cabildo consideraría la continuidad del funcionario, siempre y cuando estuviera cumpliendo con las metas y objetivos trazados al inicio de su gestión, que sin duda alguna deberían estar ligados al Plan de Desarrollo Municipal.

Una política integral de profesionalización, es un paso necesario para lograr una mayor eficiencia de la administración pública que se traduzca en resultados tangibles a mediano y largo plazo, por lo que el MAM puede ser uno de los instrumentos para poder lograrlo.

3.4 Legitimidad y participación ciudadana en los gobiernos locales

La legitimidad, tal y como lo señala Bobbio (1981), representa “la capacidad del sistema de hacer surgir y mantener la convicción de la validez de las instituciones políticas vigentes” (pág. 536). Esta implica el reconocimiento o aceptación de un orden político e incluso del ejercicio del poder público por parte de la autoridad, generando confianza y respaldo en sus decisiones y acciones que lleva a cabo.

Es un factor de suma importancia para el estudio de la administración pública desde la óptica de la Gobernanza Pública, ya que dicha condición por parte de los gobiernos

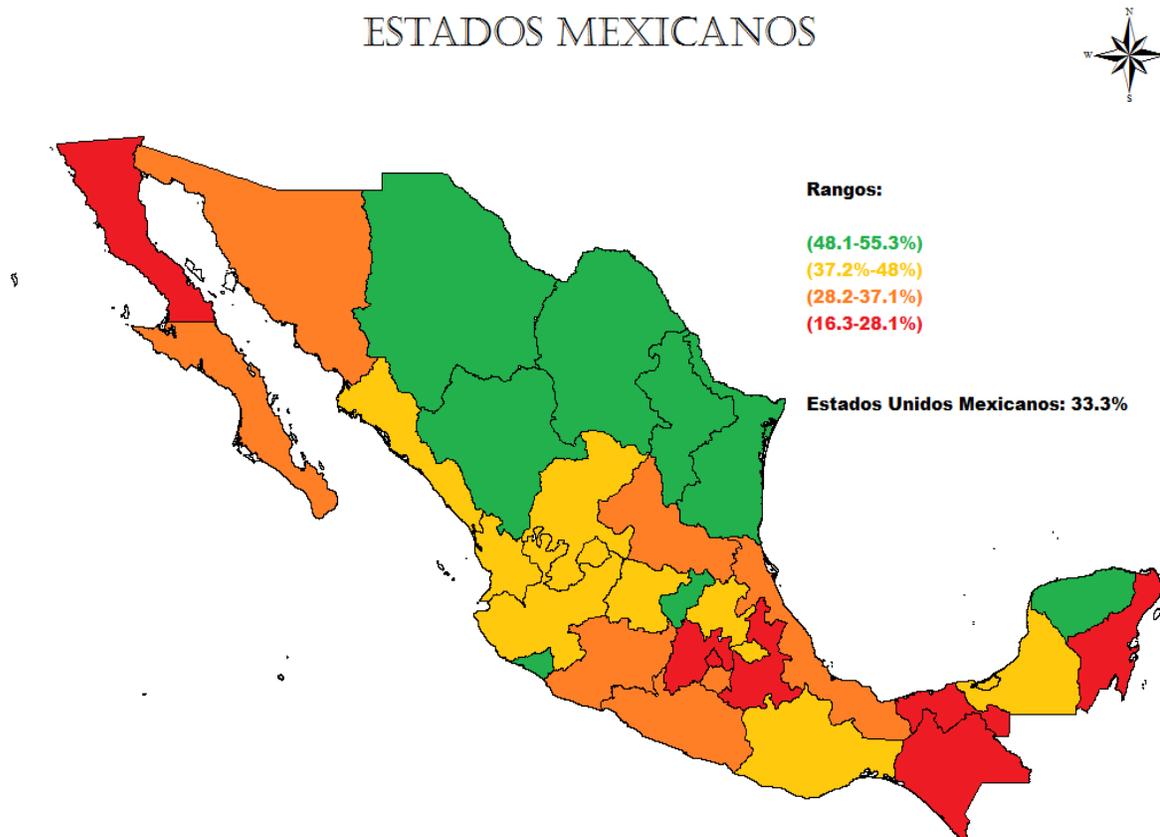
locales, deriva del trabajo que se ha venido realizando y cómo este es percibido por parte de la ciudadanía.

Se han realizado diversos estudios, que arrojan datos interesantes en torno a cómo concibe la sociedad civil el desempeño de sus respectivos ayuntamientos, en términos del cumplimiento de sus funciones, prestación de servicios públicos y actos de corrupción.

Una referencia inmediata, es la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*, realizada por la Secretaría de Gobernación, en la cual destaca que en una escala del 0 al 10, los Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales obtienen una calificación del 4.9 de confianza, aunque bien cabe resaltar que es una tendencia generalizada en las instituciones públicas de México.

Del mismo modo, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2018)*, confirma esta visión, apuntando que los gobiernos municipales solamente inspiran confianza al 33.3 por ciento de la población mexicana, lo cual representa a un muy pequeño porcentaje de sus habitantes.

Mapa 1. Población que confía en los gobiernos locales por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

La participación ciudadana, es un elemento vital para la construcción de la Gobernanza Pública, e incluso es uno de sus principios inherentes, debido a que como se mencionaba en capítulos previos, los procesos de apertura y las exigencias por parte de la ciudadanía de tener una mayor influencia en los asuntos públicos son cada vez más latentes en los gobiernos.

El término de participación ciudadana en la administración pública, puede ser definido como:

“el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión del Estado, a través de sus medidas y/o arreglos institucionales, con el propósito de incrementar su influencia en las políticas públicas y programas,

asegurando un impacto más positivo en su vida social y económica” (Elia, 2013).

En México, el desenvolvimiento de la gobernanza local, debe tener como eje articulador de su acción a este elemento de suma importancia, incentivando un conjunto de acciones de carácter permanente que les acredite para contribuir a la definición de los asuntos públicos, su implementación y evaluación de resultados obtenidos; así como creando las instancias e instrumentos necesarios para llevarlo a cabo. De igual manera, es una atribución de los ayuntamientos por mandato constitucional definir instrumentos para impulsarla.

Es así como este elemento se puede estudiar a través de las cifras proporcionadas por el INEGI en los gobiernos locales. Los reglamentos y demás disposiciones administrativas aprobadas y expedidas por los cabildos en la materia, son fundamentales para empujar acciones tendientes a garantizar que los ciudadanos estén inmersos.

No obstante, tan solo se tiene registro de que existen 1,180 reglamentos de participación ciudadana, lo cual quiere decir que, en promedio, el 48 por ciento cuenta con este tipo de instrumentos que fija acciones y organizaciones específicas para su cumplimiento.

Por su parte, los ayuntamientos cuentan con 471 instancias para cumplir las funciones del gobierno local como uno de los principios rectores de la Gobernanza Pública; y también están conformadas 626 comisiones ordinarias que atienden específicamente el tema. A lo largo del año 2017, se presentaron en sesión de Cabildo de todo el país 1,351 iniciativas de acuerdo, de las cuales 1,263 fueron aprobadas, es decir, el 93 por ciento de ellas.

De acuerdo con datos del INEGI, únicamente el 65.2 por ciento de las administraciones públicas municipales y delegacionales reportó que en el año 2016 se abrieron espacios e impulsaron instrumentos para la participación ciudadana, siendo que el principal sector que fue objeto de este ejercicio fue el de obras públicas, incluyendo temas como el agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, vivienda y pavimentación.

Gráfica 6. Número de instancias para la Participación Ciudadana por Sector¹⁵



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

Como se puede ver, aparte de obras públicas, el sector o ramo más concurrente para desempeñar e impulsar este tipo de actividades de suma importancia para el fortalecimiento y calidad de la democracia mexicana, se encuentran salud, seguridad pública, educación y desarrollo social, dejando verse como las principales áreas en donde puede incentivarse la participación ciudadana desde lo local.

Cabe destacar, que el MAM, al dividir las funciones políticas y administrativas del gobierno local, permitiría que la figura central de este modelo se encargara de

¹⁵ Las instancias se refieren a las instituciones, políticas y mecanismos que tienen por principal objetivo impulsar la participación ciudadana. Por su parte, el sector se hace alusión a los ramos que atienden las administraciones públicas municipales.

implementar los acuerdos tomados al interior del Cabildo y garantizaría en gran medida la funcionalidad de la administración pública municipal.

Esta dicotomía, al menos de carácter funcional, no solamente buscaría garantizar la eficiencia del sistema administrativa, sino que daría a los presidentes municipales un mayor margen de maniobra para acercarse en mayor medida a la ciudadanía, permitiendo la creación de espacios de interlocución para conocer las demandas, necesidades e incluso propuestas que tenga la sociedad civil.

La Gobernanza Pública, es un esquema idóneo para los gobiernos municipales, en tanto este es y debe ser considerado como el primer punto de encuentro y contacto entre los ciudadanos y sus autoridades gubernamentales, cuya capacidad de respuesta por parte de los ayuntamientos es fundamental, ya que puede conocer de primera mano las problemáticas de su comunidad.

La regeneración de la confianza que guarda la ciudadanía con respecto a las instituciones públicas, no solamente está ligada al logro de resultados tangibles y visibles en el corto, mediano y largo plazo, también es necesario incorporar a todos los sectores de la población, de manera incluyente, a los procesos de toma de decisión; diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones del gobierno local, abonando al fortalecimiento de la democracia.

La gestión de los asuntos públicos, debe convertirse en el resultado de esta interacción constante entre autoridades electas y funcionarios de la administración pública con sus comunidades, de manera que puedan influir en la dirección de los municipios y verter sus preocupaciones y proyectos.

Existen diversas experiencias exitosas, en las que se han emprendido medidas tendientes a empujar la apertura y participación ciudadana como el referéndum, los presupuestos participativos, el desarrollo de sesiones de Cabildo abierto, observatorios ciudadanos, las iniciativas ciudadanas, foros de consulta, entre otras más, en donde la transparencia y rendición de cuentas deben ser un eje transversal.

Cabrero (1997), menciona que “establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere

creatividad e innovación, sobre todo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas” (pág. 20), por lo que la misma modernización de la administración pública debe centrarse en alcanzar la eficiencia, eficacia, economía y legitimidad en su actuar.

3.5 Estudios de caso cronológicos del Administrador Municipal

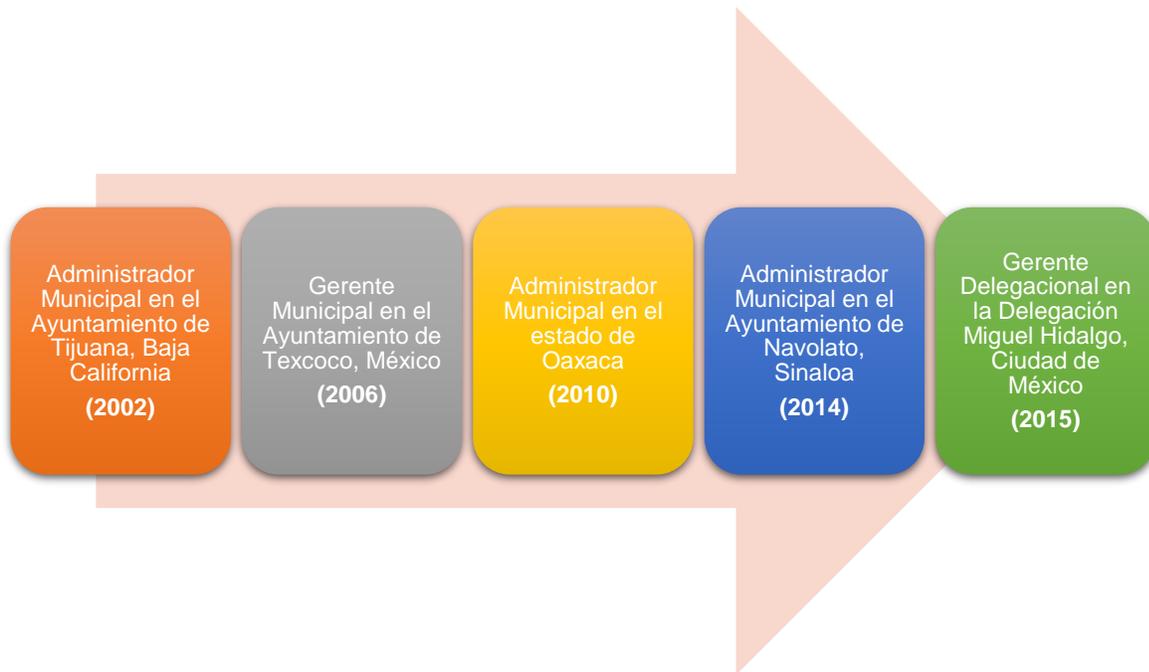
En México, han surgido una serie de experiencias por parte de los gobiernos locales de implementar el modelo del Administrador Municipal, con el fin de garantizar un mayor nivel de eficiencia en el desempeño de sus respectivas administraciones públicas municipales, que, si bien se enfrentaban a diversos retos y circunstancias, encontraban en este sistema una oportunidad para responder y dar soluciones óptimas.

En el presente apartado, se identifican y analizan cinco casos (Tijuana, Texcoco, Oaxaca, Navolato y Miguel Hidalgo) en los que se ha llevado a cabo dicha reorganización y reforma de los sistemas administrativos municipales. Los ayuntamientos seleccionados, encajan en la tipología de los municipios metropolitanos, es decir, aquellos que se encuentran en una zona territorial cuya área urbana, funciones y actividades rebasan sus límites geográficos, gozan de un alto grado de interacción socioeconómica con municipios vecinos y tienen una población mayor a 150 mil habitantes (CONAPO, 2012).

Los casos mencionados, son presentados de manera cronológica, partiendo de la situación ocurrida en el Ayuntamiento de Tijuana en el año 2002. Este estudio, permite encontrar similitudes y diferencias entre los escenarios expuestos, desde su diseño organizacional propuesto, la dinámica administrativa ejecutada, hasta los resultados alcanzados por estos en términos de eficiencia y legitimidad.

Si bien la denominación de Administrador Municipal, Gerente Municipal u otra relativa a un cargo directivo de esta índole varían entre estos, lo fundamental es que convergen con la mayor parte de funciones que debería ejercer el modelo hasta el momento mencionado, por lo que el nombre no necesariamente cambia la naturaleza del cargo.

Figura 18. Línea del Tiempo de los estudios de caso



Fuente: Elaboración propia.

3.5.1 El Administrador Municipal en Tijuana, Baja California (2002-2004)

El municipio de Tijuana, localizado en el estado de Baja California se ha caracterizado por ser una de las ciudades de mayor importancia en el país debido a su dinamismo comercial, su densidad poblacional y su cercanía económica y geográfica con el país vecino.

Actualmente, tan solo Tijuana genera el 8 por ciento de exportaciones de México y aporte el 3.6 por ciento del PIB nacional, teniendo una población de 1 millón 641 mil 570 habitantes, siendo el quinto municipio más poblado de todo el país, por detrás de Iztapalapa, Ecatepec de Morelos, Guadalajara y Puebla (INEGI, 2017).

Durante la administración (2002-2004), el gobierno local de Tijuana, se encontraba regulado por la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la cual abrogó la antigua Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California el 1 de diciembre del mismo año.

Este nuevo ordenamiento jurídico, dio la posibilidad de que los gobiernos locales pudieran definir su organización interna, así como los procedimientos de

nombramiento y remoción de sus servidores públicos, dejando un margen de maniobra para la reestructuración orgánica de su administración.

En consecuencia, el 13 de septiembre del 2002, ya bajo el nuevo gobierno, se publicó en el Periódico Oficial el nuevo Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, el cual incorporaba una novedosa figura de la función pública conocida como Administrador Municipal.

El Reglamento en cuestión, establecía en su artículo sexto que la administración pública centralizada estaba integrada por:

- I. Secretaría de Gobierno Municipal
- II. Administrador Municipal
- III. Secretarías de Sector
- IV. Órganos desconcentrados
- V. Direcciones
- VI. Unidades
- VII. Subdirecciones
- VIII. Coordinaciones
- IX. Departamentos

En este caso, el Administrador Municipal, fue definido como:

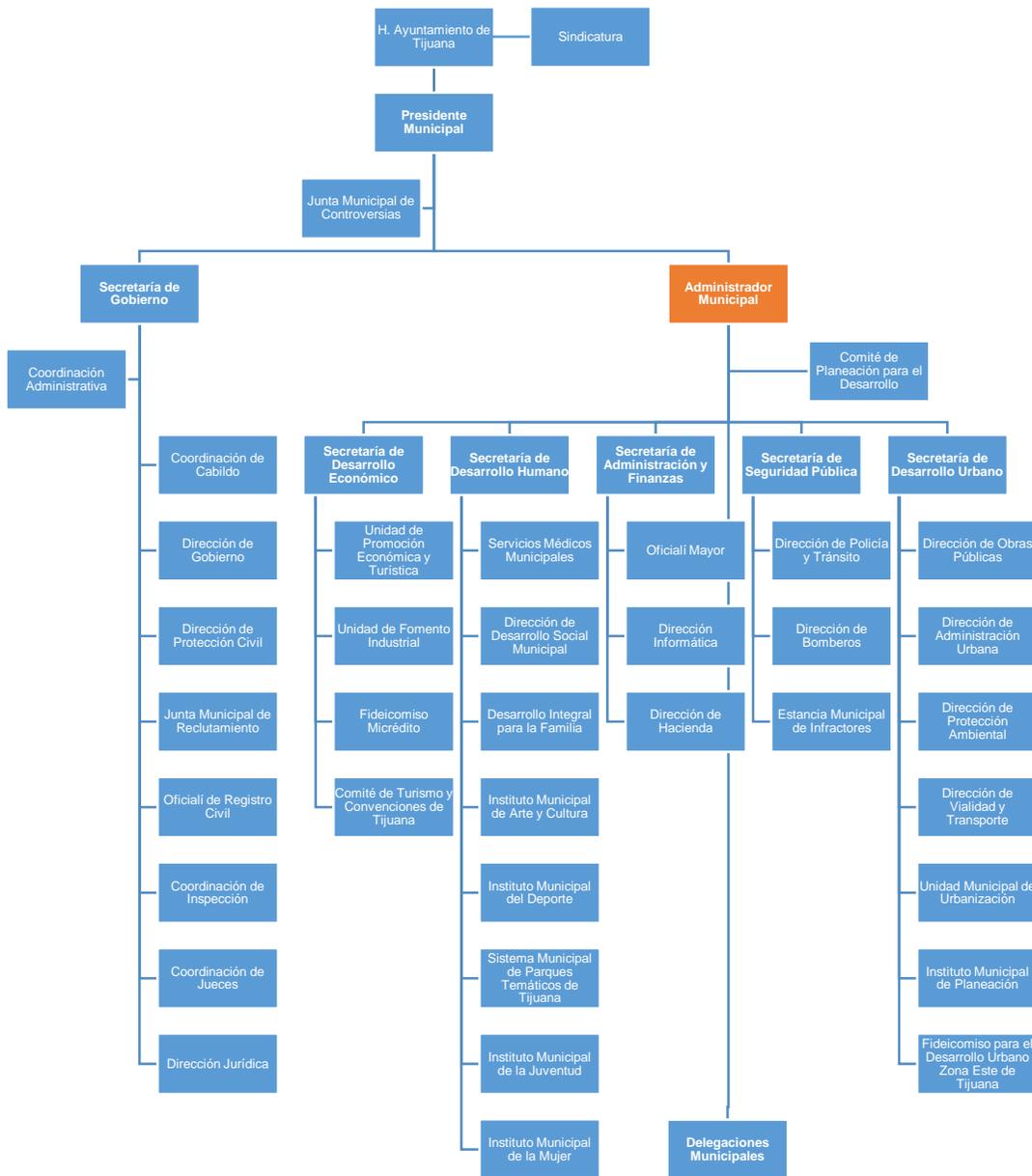
“el encargado de planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada” (RAMT, 2002, art. 33).

Las principales funciones que desempeñaba este servidor público eran: acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos de la administración; proponer al Presidente Municipal los proyectos de políticas, reglamentos internos, manuales de organización y procedimientos, así como demás disposiciones de la administración pública; revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal para su presentación ante el Presidente Municipal; dar seguimiento

y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo; solicitar informes de actividades a las unidades administrativas; y establecer relaciones del Ayuntamiento con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de su competencia.

Las dependencias a las que hacía alusión dicha disposición normativa eran las de Administración y Finanzas; Desarrollo Urbano; Seguridad Pública; Desarrollo Humano; Desarrollo Económico; Delegaciones Municipales; y el Comité de Planeación para el Desarrollo. Para que el Administrador Municipal cumpliera con estas funciones se auxiliaría de las unidades del Sistema de Información Municipal; Análisis y Planeación; al igual que de Evaluación y Seguimiento.

Figura 19. Organigrama de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Tijuana (2002-2004)



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, O., & Villasana, J. (2018). *El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento 2017*. México: ICMA.

Es de notar, que la única Secretaría que se encontraba fuera de las actividades de coordinación por parte del Administrador Municipal era la de Gobierno, debido a que este órgano recaía la conducción de la política interior del municipio, así como la de las relaciones intergubernamentales con otras instituciones y observación jurídica.

Las facultades del Administrador Municipal coordinaban los trabajos de las unidades administrativas encargadas de implementar las políticas de desarrollo económico, desarrollo social, fiscal, obras públicas, desarrollo urbano y seguridad pública, al igual que garantizar la prestación de los servicios públicos municipales.

De acuerdo a las disposiciones establecidas en dicho reglamento, era atribución del representante del poder ejecutivo municipal el proponer ante los demás miembros del Ayuntamiento una terna de los candidatos a ocupar el cargo del Administrador Municipal, sin embargo, el artículo noveno transitorio fijaba que por única ocasión el Presidente Municipal haría el nombramiento directo de esta figura sin la aprobación del Cabildo.

Para ser candidato al cargo, se requería ser ciudadano mexicano, contar con por lo mínimo 30 años de edad, ser residente del municipio, acreditar estudios de posgrado en el área administrativa o equivalente, y acreditar experiencia profesional de por lo mínimo cinco años en la administración pública, además de no tener historial de sanciones penales o en su caso administrativas como funcionario público.

3.5.2 El Gerente Municipal en Texcoco, México (2006-2009)

El municipio de Texcoco, forma parte de uno de los 125 del Estado de México, el cual integra la Zona Metropolitana del Valle de México, que de acuerdo con el INEGI (2018), es uno de los 20 municipios con mayor número poblacional de su entidad al contar con 240 mil 749 habitantes.

Durante la administración del Ayuntamiento de Texcoco, que comprendió el periodo de 2006-2009 se mantuvo el Partido de la Revolución Democrática como la entidad política al frente de este gobierno, el cual ha sido uno de sus principales bastiones políticos en el territorio, bajo el liderazgo de la corriente partidista conocida como el Grupo de Acción Política (GAP).

Como parte de las medidas propuestas por el nuevo gobierno, se recurrió a integrar en el nuevo Bando Municipal y Buen Gobierno la figura del Gerente Municipal dada la flexibilidad orgánica que permitía la entonces Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Durante las primeras sesiones de Cabildo, celebradas durante esa administración, se adicionó al artículo 55 de este Bando el órgano de la Gerencia Municipal, cuyo titular claramente llevaría el nombre de Gerente Municipal, el cual sería designado por los miembros del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal.

De acuerdo con las fichas técnicas del *Premio Gobierno y Gestión Local*¹⁶, que otorgaba el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2011), la administración del Presidente Municipal, estableció que el objetivo principal de esta figura era utilizar la planeación estratégica y mejorar los procesos administrativos para desarrollar adecuadamente las acciones, programas y proyectos del gobierno municipal con el propósito de proveer de servicios públicos de calidad y satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Las facultades que tenía la Gerencia Municipal eran: establecer canales de comunicación con las dependencias del gobierno municipal para lograr buenas relaciones públicas internas; dirigir el proceso de integración del Plan de Desarrollo Municipal, así como su seguimiento y evaluación; recopilar, organizar y elaborar los informes de gobierno; coordinar las acciones de las dependencias y entidades administrativas; gestionar recursos a través de programas federales y otros mecanismos de financiamiento; promover la profesionalización de los servidores públicos municipales; mejorar las estructuras organizacionales y procesos administrativos; y medir el desempeño gubernamental de las instituciones municipales.

En principio, se puede identificar que se concebía al Gerente Municipal como un servidor público que permitía generar vínculos de interlocución entre los órganos de gobierno, aunque bien esta facultad puede ser intrínseca a las labores de coordinación que desempeña sobre las actividades de todas las unidades a su cargo.

Por su parte, se encontraba limitada esta figura, ya que en ninguna de sus facultades se establecía la tarea de proponer políticas, disposiciones normativas o alternativas de

¹⁶ Este era una distinción que otorgaba el CIDE a los gobiernos locales que decidieran participar en el certamen a través de la inscripción de prácticas exitosas que hayan resultado beneficiosas para el funcionamiento de su administración y la población de su municipio.

solución al representante del poder ejecutivo, la cual es una de las principales características de este cargo.

La política de profesionalización es de suma relevancia, ya que, si de él depende la eficiencia de la administración pública municipal y una mayor calidad en los servicios municipales, el desempeño del factor humano resulta crucial para toda organización pública en el cumplimiento de estos objetivos.

Sus atribuciones en materia de hacienda pública municipal fueron escasas ya que solamente se menciona la identificación y gestión de recursos federales, a partir de programas federales y subsidios que conllevan a la creación de proyectos que deben ser entregados y aprobados por las dependencias federales, sin embargo, no se menciona la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos anual.

Figura 20. Organigrama de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco (2006-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, O., & Villasana, J. (2018). *El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento 2017*. México: ICMA.

A pesar de que jerárquicamente es superior la figura del Gerente Municipal, este se encontraba fuera del Consejo Coordinador de Seguridad, el cual cumplía la tarea de gabinete en la materia, ya que esta instancia se integraba por el Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Síndico Municipal, el Regidor Presidente de la Comisión específica y el Director General de Seguridad Pública.

A falta de un Comité de Planeación Municipal, como existen hoy en día en el Estado de México, en dichos años se concentró el trabajo de formular y proponer el Plan de Desarrollo Municipal en la Gerencia Municipal, cuya tarea sería primordial para la administración.

Debido a que faltaba un Reglamento de la administración pública municipal de Texcoco, se incluyó la figura en cuestión dentro del citado Bando Municipal y de Buen Gobierno, aunque este instrumento normativo es vital para el eficiente funcionamiento del sistema de gobierno, además de que puede definir y delimitar con precisión las funciones e interacción de cada unidad administrativa, motivo por el cual se desconocen las direcciones de las cuales coordinaba sus acciones el Gerente Municipal, dejando un margen de discrecionalidad en su actuación.

3.5.3 El Administrador Municipal en el estado de Oaxaca (2010-2017)

El 30 de noviembre de 2010 fue publicada en el Periódico Oficial del estado de Oaxaca la Ley Orgánica Municipal de esta entidad, la cual entre otros ordenamientos establecía las bases específicas para la integración, organización y funcionamiento de la administración municipal.

Dentro de sus diversas disposiciones, se encontraba establecido en el artículo 40 de dicha ley, que en caso de que no se hubieran celebrado las elecciones para ayuntamientos por cuestiones de paz pública, o en su defecto, estas se hayan declarado nulas de acuerdo al derecho electoral aplicable, el Congreso local designaría a un encargado de la administración municipal, en tanto se procediera a nombrar e instalar un Concejo Municipal.

Del mismo modo y de acuerdo a su artículo 59, se estipulaba el nombramiento de un encargado de municipio que ocuparía la cabeza de la administración del Ayuntamiento cuando por acuerdo del Congreso este gobierno local fuera declarado desaparecido o suspendido provisionalmente por situaciones de violencia, ingobernabilidad o vacío de autoridad.

En el segundo caso, es el artículo 115 constitucional el cual prevé que, si un Ayuntamiento fue declarado desaparecido y la legislación en materia electoral no

considera la celebración de nuevas elecciones, son los congresos locales quienes conformarán entre los vecinos del municipio a un Concejo Municipal, que será el órgano encargado de concluir el periodo de gobierno para el cual fue electo el Ayuntamiento extinto.

La figura del Administrador Municipal en Oaxaca, fue prevista para los procesos de transición hacia la instalación de los Concejos Municipales, por medio de la cual se otorgaban amplias facultades a los diputados locales de definir la representación política y administración de los municipios de la entidad.

El 29 de diciembre del año en que se expidió esta ley, la entonces Secretaria General de Gobierno de Oaxaca, Irma Piñeyro Arias, informó que serían 32 los municipios que tendrían Administrador Municipal, de los cuales solamente uno de ellos no pertenecía al sistema de usos y costumbres. Esto debido a que las elecciones habían sido anuladas y en otros casos no se había podido llevar a cabo las elecciones (El Universal, 2010).

A partir de los años consecuentes, se presentaron diversos conflictos del orden político entre vecinos y líderes de los municipios, ya que con esta normatividad el Congreso local estaba en posibilidad de designar a quien provisionalmente ejercería las funciones del ejecutivo municipal sin ser electo popularmente.

En consecuencia, se presentaron algunas controversias constitucionales en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron resueltas a favor de los actores que las promovieron, estipulando que los artículos que daban estas facultades al órgano legislativo de la entidad eran inconstitucionales, cesando de sus funciones a algunos Administradores Municipales designados.

Por dicha razón, es que los diputados locales de Oaxaca, se vieron obligados a reformar dichos artículos estipulando que el periodo en que operaría el Administrador Municipal sería de solamente 90 días, y que la designación ahora residiría en el Gobernador del estado, dejando al Congreso la facultad de únicamente ratificar la integración de los Concejos (Quadratín, 2013).

Uno de los principales problemas que giraba en torno a esta figura, era que no estaban definidas las atribuciones que cumpliría, además de que carecía de legitimidad frente a los ciudadanos para desempeñar el cargo, por lo cual existieron diversos conflictos en la región.

A pesar de las modificaciones realizadas al marco jurídico municipal del estado, perduraban situaciones de crisis política en algunos municipios. Ante dichos sucesos el Congreso local, decidió reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 16 de abril de 2017, estableciéndose que se cambiaría la posición del Administrador Municipal por la de un Comisionado Municipal Provisional, el cual duraría en el cargo únicamente 60 días cuando no se hubiera llevado a cabo una elección de Ayuntamiento, esta se haya declarado nula o este haya sido decretado como suspendido o desaparecido.

El Comisionado, tendría acotadas sus facultades para únicamente dedicarse en dicha transición a la prestación de servicios públicos del municipio, reestableciendo la responsabilidad al Congreso de conformar los Concejos Municipales y de aprobar la propuesta del Gobernador para el nombramiento de este funcionario temporal (CPELSO, Art. 79).

Una medida de tal envergadura, demuestra que los diputados oaxaqueños solamente regularon las actividades que cumplía la figura y recortaron su periodo de funciones, pero que la responsabilidad misma del cargo seguía existiendo a pesar del cambio de nombre de Administrador por Comisionado. Este cambio se realizó en su ley fundamental debido a que el marco normativo municipal solamente se habla de un encargado de la administración municipal.

A pesar de que el caso de Oaxaca dista mucho de la naturaleza del MAM, como lo marca la teoría y experiencia, es importante analizarlo, ya que la etiqueta del cargo por sí misma no garantiza que se esté cumpliendo con las características y naturaleza del modelo (Ver Capítulo 1).

3.5.4 El Administrador Municipal en Navolato, Sinaloa (2014-2016)

El municipio de Navolato, forma parte de uno de las 18 ciudades que integran al estado de Sinaloa, siendo la quinta con mayor número poblacional de ellas, contando con 154 mil 352 habitantes (INEGI, 2019). Durante los últimos años, existieron diversos esfuerzos por parte de los gobiernos locales y legisladores para que el Grupo Interinstitucional para la Delimitación de las Zonas Metropolitanas, del cual forma parte la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), INEGI, y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), declarara la creación de la Zona Metropolitana de Culiacán-Navolato, acción que se dio durante el año 2017.

Desde el año 2013, el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN), el cual es un órgano interinstitucional integrado por miembros del sector privado, público y social de la entidad, impulsó la implementación del modelo del Administrador Municipal en colaboración con ICMA y autoridades electas del Ayuntamiento de Navolato.

La nueva administración del Ayuntamiento, para el periodo 2014-2016 consideró el proyecto de la CODESIN, y se presentó en sesión de Cabildo una iniciativa de reforma al Reglamento Interno de la Administración Pública del Municipio de Navolato, la cual fue aprobada con 12 votos a favor y 3 en contra, el siete de febrero de 2014.

El Administrador Municipal, buscaba el objetivo de dividir las funciones políticas y administrativas del Ayuntamiento, a su vez que garantizara la profesionalización de la administración pública municipal (CODESIN, 2014). De igual forma se establecía en la exposición de motivos de la iniciativa que esta modificación se realizaba con la finalidad de hacer más eficiente el sistema administrativo y consolidar una visión de largo alcance que mejoren los servicios públicos y a su vez la calidad de vida de sus ciudadanos (RIAPMN, pág. 1).

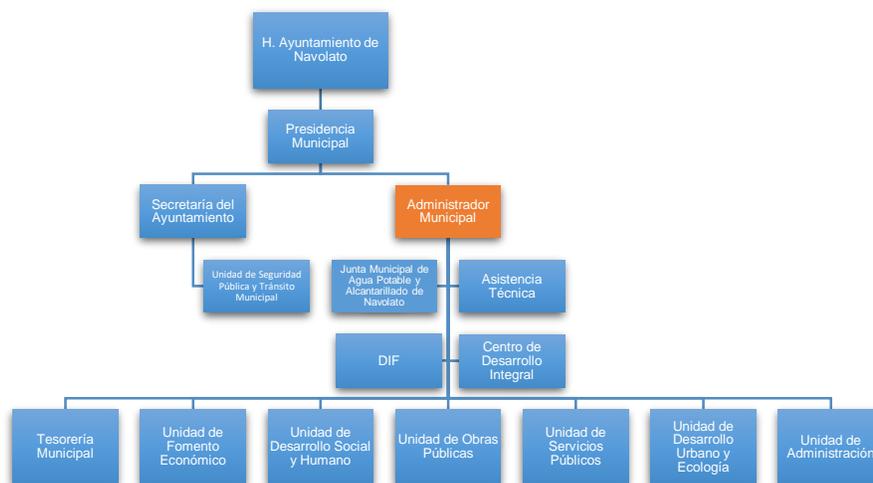
La administración pública municipal de este Ayuntamiento se conformaba por:

- I. Dependencias y Organismos Municipales
- II. Organismos Descentralizados y Paramunicipales
- III. Unidades de Servicios Municipales

IV. Comisiones, Patronatos o Consejos con funciones de estudio, planeación y ejecución.

Con lo dispuesto en este marco normativo, se estableció que el Administrador Municipal sería un funcionario auxiliar del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, quien sería el coordinador y auditor de las dependencias y entidades de la administración, a excepción de la Secretaría del Ayuntamiento. El representante del poder ejecutivo municipal tenía la facultad de proponer ante el Cabildo la propuesta a ocupar el cargo, quien debería ser ratificado por sus dos terceras partes, y removido a propuesta del mismo aprobada esta decisión por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento.¹⁷

Figura 21. Organigrama de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento de Navolato (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, O., & Villasana, J. (2018). *El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento 2017*. México: ICMA.

Es relevante apuntar que, en comparación con los casos expuestos anteriormente, este fue el único reglamento que contenía un apartado que establecía que “el Administrador Municipal tiene estrictamente prohibido participar en actividades políticas partidistas” (RIAPMN, pág. 1), lo cual es fundamental para separar de manera funcional las actividades técnicas y las políticas desempeñadas por el Presidente Municipal, síndicos y regidores.

¹⁷ El Reglamento no establece si se refiere a una mayoría simple, absoluta o calificada.

De hecho, en Estados Unidos, *ICMA* propuso un Código de Ética para este servidor público en 1924, poniendo candados para que el *City Manager* no fuera visto como un líder político frente a la ciudadanía, ya que los verdaderos representantes eran los concejales y el Alcalde, reduciendo sus funciones a informar en todo caso a la población la situación de los sectores de la administración pública de manera objetiva y conforme a los hechos.

Este tipo de medidas, fueron tomadas ya que la figura llegó a ser vista por la ciudadanía como el canal para hacer llegar sus demandas y problemáticas, a pesar de que para ello estuvieran sus representantes electos, sin embargo, *ICMA* cambió de opinión y en 1948 lo concibió como un líder que podía comunicar ciertos asuntos frente a la prensa y participar en reuniones con organizaciones de la sociedad civil (Nelson & Svara, 2014).

Los requisitos que debía cumplir el candidato, debían ser la ciudadanía mexicana; título profesional y acreditar estudios preferentemente de posgrado; experiencia de mínimo cinco años en cargos directivos dentro de la administración pública; no haber sido condenado ni inhabilitado como servidor público; y no haber sido candidato a puesto de elección popular u ocupado cargo directivo en partido político alguno en los últimos cinco años previos al día de su nombramiento.

Como se puede notar, en el segmento de su formación académica como requisito no establecía algún área específica de conocimiento y del mismo modo no obligaba al funcionario a contar con el título de maestría, sino acreditar su estudio. Por su parte es de suma importancia el distanciamiento del sistema de partidos para que su designación no sea bajo criterios partidistas, sino más bien técnicos en términos de formación, capacidades y trayectoria.

El Administrador Municipal, desempeñaba las funciones de: acordar temas estratégicos con el Presidente Municipal; coordinar a las dependencias y entidades de la administración, así como planear, programar, organizar y evaluar su funcionamiento; revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos, presupuestos y manuales de las instancias a su cargo, previo a su presentación ante el Cabildo; dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de objetivos con respecto al Plan Municipal de

Desarrollo, Programas Operativos Anuales y demás proyectos y programas; solicitar informes de actividades a las unidades administrativas; conducir las relaciones de su competencia con el sector privado y social; participar en la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos municipales junto con el Tesorero Municipal y el Síndico Procurador.

Para el desempeño de estas actividades, la oficina del Administrador Municipal se compondría de las unidades de Tesorería Municipal, Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología, así como Administración. De igual forma contaría con el apoyo de dos Asistentes Técnicos quienes realizarían trabajos de investigación, análisis y seguimiento.

Como órgano administrativo, la inclusión de estas áreas tuvo el objetivo de operar su oficina, generando duplicidad de funciones y a su vez gastos innecesarios, ya que estas son dependencias de la administración pública y existe personal técnico que puede auxiliar al Administrador Municipal.

A diferencia de otros organigramas en los que ha sido adoptado el MAM, el de Navolato planteó que las funciones en materia de seguridad pública residieran en la Secretaría del Ayuntamiento, así como el mando de las unidades de transparencia y participación ciudadana que son principios fundamentales de la Gobernanza Pública.

Al igual que en los otros casos, se encuentran ausentes las funciones para que el Administrador Municipal pudiera incidir en el nombramiento de los servidores públicos que encabezarían cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como su remoción.

3.5.5 Director General de Administración Delegacional en la Miguel Hidalgo (2015-2016)

En la demarcación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México, se llevaron a cabo adecuaciones a la estructura organizacional de su Delegación como producto de una serie de reformas que se le realizaron al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a la cual de añadió la Dirección General de Administración Delegacional para estos gobiernos locales.

La Miguel Hidalgo es parte de la Zona Metropolitana del Valle de México que por sí sola concentra alrededor de 364 mil 339 habitantes (INEGI, 2018), y durante el periodo de gobierno 2015-2018 se tomaron como primeras medidas de su administración algunas reformas en el aparato administrativo.

La implementación de este Director en cuestión, tiene precedentes en un documento elaborado por el equipo del entonces Jefe Delegacional quien estuvo al frente de esa administración del año 2000 a 2003, el cual estipulaba la necesidad de cobijar la figura del Administrador o Gerente Delegacional, cuyas principales funciones se enfocarían en la coordinación, planeación y evaluación de las Direcciones Generales de la administración en la demarcación (Chávez & Villasana, 2018).

A su vez, la administración posterior tomó en consideración esta propuesta para el periodo de gobierno 2004-2006 creando el cargo de Director General de Gerencia Delegacional, quien coordinaría los trabajos de algunas unidades administrativas y aseguraría la regulación, transparencia, evaluación y seguimiento de sus actividades (Chávez & Villasana, 2018).

Fue hasta el gobierno de 2015-2018, que se reactivó dicho proyecto con las reformas estatutarias presentadas por el Jefe de Gobierno, las cuales estipulaban que las principales atribuciones del Director eran dirigir y evaluar las unidades administrativas de la delegación, así como la prestación de los servicios públicos a su cargo y obras públicas, y suplir al Jefe Delegacional en sus ausencias temporales.

El caso de la Miguel Hidalgo, es emblemático ya que el desempeño de la persona que ocupó el cargo en dicha administración fue bastante mediático en sus actuaciones, a las cuales le dieron seguimiento diversos medios de comunicación a nivel nacional, quienes al igual que la Jefa Delegacional se encargaron de etiquetarlo como el *City Manager* de la Delegación.

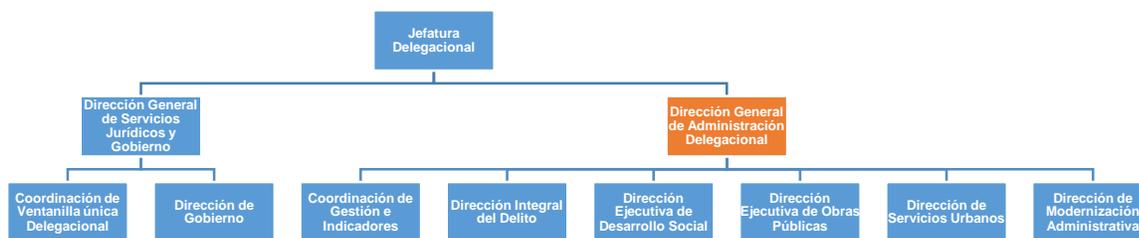
Xochitl Gálvez habló de este cargo aludiendo a que

“es un término anglosajón donde se divide lo que es la política del administrar de los servicios urbanos. Tiene que ver con protección civil, con

obra pública, la basura, el alumbrado público, el bacheo de las calles y las repavimentaciones” (Publimetro, 2015).

En el mismo sentido, Gálvez exponía que el concepto que tenía de esta posición era que este Director estuviera en contacto con la ciudadanía, atendiendo y dando seguimiento a sus solicitudes en materia de servicios públicos, cubriendo un perfil técnico que no tomaba decisiones y rompiendo con las relaciones clientelares.

Figura 22. Organigrama de la administración pública de la Delegación Miguel Hidalgo (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad de México. (21 de agosto de 2018). *Estructura Orgánica Dictaminada órgano Político-Administrativo en Miguel Hidalgo*. Obtenido de <http://www.miguelhidalgo.gob.mx/files/dictamenEO/DGAD.pdf>

A cargo de la Dirección General de Administración Delegacional estaban la Coordinación de Gestión e Indicadores, la cual era atendida el centro de atención ciudadana; la Dirección de Modernización Administrativa; la Dirección de Prevención Integral del Delito; Dirección Ejecutiva de Desarrollo Social; Dirección Ejecutiva de Obras Públicas; la Dirección de Servicios Urbanos, que concentraba la mayor parte de unidades del sistema administrativo delegacional.

Se puede apuntar que una de las grandes carencias que tuvo en su diseño este modelo adoptado por la Delegación Miguel Hidalgo, fue la falta de un órgano de deliberación tal y como lo es el Concejo o Cabildo, ya que es ahí donde reside el análisis de los perfiles, así como la decisión de ratificación del nombramiento del Administrador Municipal, por lo que esta designación recayó única y exclusivamente en la Jefa Delegacional.

La idea concebida sobre la participación que debía tener el Director en las calles lo colocaba en una posición más de carácter político que técnico desde su diseño, ya que bien este tipo de actividades debía llevarlas a cabo la Delegada como representante popular.

Si bien estas organizaciones político-administrativas, pertenecientes a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán cambios importantes en los años por venir como resultado de la ejecución de la reforma política del año 2016 y el porvenir de las nuevas Alcaldías, es un caso de importancia ya que como bien se mencionaba la etiqueta de Gerente o Administrador Municipal o de Ciudad no determinan por sí mismo la naturaleza de este cargo.

El diseño organizacional y funcional de los casos expuestos en este capítulo sirven como referencia para conocer las condiciones bajo las cuales se estructuraba y operaba el modelo hasta ahora analizado, sin embargo, es necesario hacer una reflexión sobre la manera en la que trabajaron y los resultados que obtuvieron en el marco de la Gobernanza Pública.

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL (MAM) EN MÉXICO

Como se ha señalado a lo largo del tercer capítulo, el MAM tiene sus antecedentes en algunos casos de gobiernos locales en México. A pesar de conocer sus características, diseño organizacional, así como el marco de atribuciones conferidas al funcionario público que permitía la operación de este modelo, es fundamental analizar las acciones que diferenciaron a esas administraciones, así como los resultados que se generaron.

Dentro del presente capítulo, se establecen las principales aportaciones que tuvo este modelo, en términos de eficacia, eficiencia, efectividad, economía y legitimidad de los gobiernos locales, con el fin de identificar la importancia de adoptarlo en los ayuntamientos mexicanos, dentro del contexto actual.

En la primera parte, se describen los métodos bajo los cuales se llevó a cabo la selección de los funcionarios que ocuparon la posición de Gerente, Administrador Municipal o similar, analizando los perfiles con los que contaba cada uno de ellos previo a asumir el cargo.

En la segunda parte, se conocen las principales acciones que emprendieron estas figuras en los diferentes municipios expuestos, y se realiza una evaluación del desempeño que tuvieron, pudiendo identificar las ventajas y desventajas del MAM como factor contributivo a la Gobernanza Pública.

Como Anexos C y D, y de acuerdo con la metodología de carácter cualitativo planteada para esta investigación, se presentan las preguntas y resultados de cuatro entrevistas realizadas para la obtención de información y comprensión del fenómeno estudiado desde la perspectiva de sujetos que han estado inmersos en el mismo.

En un Anexo E, se muestran los perfiles seleccionados para las entrevistas, los cuales fueron determinados con base en sus características, tales como sus perfiles académicos y trayectorias profesionales relacionadas a la implementación del modelo del Administrador Municipal en México, y se decidió elegir a dos expertos municipalistas y dos servidores públicos que han ocupado el cargo en gobiernos locales.

Se decidió realizar entrevistas semiestructuradas, con la finalidad de tener mayor libertad en el orden de la formulación de las preguntas, y teniendo la oportunidad de intervenir en el proceso, para la aclaración de ciertas dudas o profundización de algunos puntos que se consideraran relevantes para fines de la investigación, pero contando en todo momento con un guión que permitiera facilitar la conducción del ejercicio.

Posterior a ello, se recurrió al método de análisis de contenido, teniendo la posibilidad de extraer conceptos y clasificarlos, a partir de las diversas expresiones y narrativas expresadas por los participantes en las entrevistas realizadas, comparando y encontrando coincidencias entre las respuestas de los participantes y permitiendo formular inferencias para la validación de la hipótesis propuesta.

4.1 Implementación del modelo de Tijuana, Baja California

El municipio de Tijuana, resalta como el primer antecedente que se tiene del MAM en México. Como uno de los primeros gobiernos en analizar, cabe señalar los procedimientos de selección de la persona que ocupó el cargo de Administrador Municipal en el periodo 2002-2004.

La persona que fungiría como Administrador Municipal en Tijuana fue designada de manera directa por el Presidente Municipal del Ayuntamiento, es decir, no requirió de la ratificación de los miembros del Cabildo, ya que así lo disponía uno de los artículos transitorios establecidos en el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, normatividad propuesta por el mismo representante del poder ejecutivo municipal.

Esta decisión fue en contra de los procesos de selección del MAM, ya que, si se busca separar de manera funcional la política de la administración pública, se debió haber postulado una terna de candidatos a ocupar el cargo, sometida a votación entre los integrantes del Cabildo y designado alguno de ellos en el cargo, disminuyendo la discrecionalidad de su elección por parte del Presidente Municipal.

Tabla 18. Perfil profesional del Administrador Municipal de Tijuana

Formación Académica	Experiencia Laboral
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Licenciatura en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). ❖ Maestría en Economía Internacional por la UABC. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la UABC. ❖ Subdirector de la Facultad de Economía de la UABC. ❖ Coordinador de economía y finanzas del Diario 29. ❖ Asesor del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tijuana. ❖ Director de Desarrollo Administrativo del Ayuntamiento de Tijuana. ❖ Asesor del Gobernador del Estado de Baja California. ❖ Asesor en la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con base en Sitio Oficial del Gobierno de Baja California. (14 de marzo de 2019). *Oficialía Mayor*. Obtenido de <http://m.bajacalifornia.gob.mx/Formas/Gobierno/Gabinete/WfOficialia.aspx>

Los perfiles que exige la misma figura profesional del Administrador Municipal, requieren de una determinada formación académica y experiencia laboral, que coadyuven a la función que deberá de ejercer como coordinador administrativo de las actividades del gobierno local.

En el caso del Ayuntamiento de Tijuana, la persona que asumió dicha responsabilidad, acreditaba tener conocimientos y capacidades en el área económica, esto al contar con una Licenciatura, así como una Maestría, tal y como lo exigía el entonces Reglamento vigente.

Asimismo, gozaba hasta su momento de una trayectoria profesional dentro del ámbito gubernamental, en el gobierno local de Tijuana como asesor durante tres años, Director General durante un año en el Ayuntamiento, y asesor del Gobernador de su estado y en la Cámara de Diputados durante dos y un año, respectivamente.

Estas dos condiciones, hacían de la persona que ostentó el puesto de Administrador Municipal, un individuo que cumplía tanto con las exigencias del Reglamento, como

con los requisitos naturales de la posición, al igual que ocurre en otros países del mundo.

Durante su administración, el funcionario logró formular el Plan Estratégico de Tijuana 2002-2025, instrumento que contenía por primera vez una visión a largo plazo en el ejercicio público, planteando el cumplimiento de metas y objetivos a más de tres años.

La elaboración de este documento, incentivó a su vez la creación del Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana (CDET). Dicha institución de carácter interinstitucional se integraba por miembros del gobierno federal, del gobierno estatal del estado de Baja California y del gobierno municipal de Tijuana, así como representantes de instituciones financieras y empresariales de la región (CDET, 2018).

El funcionario, tuvo como principal misión promover proyectos de desarrollo económico y social, así como dar seguimiento a la implementación del Plan Estratégico mencionado. Dentro de sus primeras acciones, se presentó la iniciativa para crear un Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)¹⁸, en el cual residiría la tarea de planear y programar las actividades de gobierno, en temas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

El trabajo del Administrador Municipal, contribuyó a la formulación del Plan Maestro de Vialidad y Transporte. Esta propuesta, estableció por primera vez una red de transporte público ordenado, el cual implementó estaciones de ascenso y descenso de los pasajeros de camiones, los límites máximos de las tarifas a cobrar, el diseño de rutas e infraestructura necesaria, incluyendo ciclovías.

De la misma manera, se crearon un Plan Maestro de Turismo y un Plan Maestro del Agua, aún y cuando el servicio de agua potable, saneamiento y alcantarillado era administrado por el gobierno estatal, aunque bien en coordinación con el Ayuntamiento de Tijuana.

Por su parte, la oficina del Administrador Municipal emprendió el diseño de un Plan de Desarrollo Institucional, el cual tuvo como principales estrategias la reorganización del

¹⁸ Actualmente sigue existiendo este organismo, aunque con nuevas atribuciones y cambió por el nombre de Instituto Metropolitano de Planeación.

aparato administrativo, establecer nuevos procedimientos orientados a prestar servicios públicos de calidad, impulsar proyectos intermunicipales, la simplificación de trámites administrativos y la desconcentración territorial¹⁹ de la administración a través de las delegaciones municipales.

Cabe destacar, que esta última acción permitió al gobierno local de Tijuana, tener un mayor acercamiento con la población, a partir de las delegaciones, ya que aquellos sectores de la población que se encontraban alejados de las oficinas centrales del Ayuntamiento, podían acudir de manera más rápida y sencilla en sus colonias para recibir atención por parte de las autoridades o realizar trámites.

La capacidad y conocimientos de planeación y programación que tiene una figura como el Administrador Municipal, coadyuvan a la funcionalidad y el ordenamiento de la administración pública, siendo la búsqueda de la eficacia, eficiencia, efectividad y economía, así como en la calidad de los procesos y servicios públicos, así como la visión estratégica, y los principios fundamentales de la Gobernanza Pública.

La implementación del Sistema de Evaluación y Seguimiento del Ayuntamiento de Tijuana, fue otro de los pilares que construyó el Administrador Municipal para la operatividad de la administración pública, ya que por medio de él fue posible la medición de resultados, impacto y calidad de los proyectos y programas del gobierno local, teniendo un punto de referencia para la retroalimentación.

A su vez, la oficina del Administrador Municipal, colocó por primera ocasión mecanismos de transparencia en la página web del Ayuntamiento, situando una pestaña específica para esta función, la cual contenía información como el presupuesto de egresos municipal, gasto corriente aprobado e informes sobre el avance de su administración.

Si bien, las políticas y normatividad de transparencia gubernamental, comenzaban apenas a tomar relevancia en la agenda pública, el funcionario en cuestión impulsó

¹⁹ A diferencia de conceptos como la descentralización y desconcentración administrativa, la desconcentración territorial se refiere a “transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos” (INAP, 1986, pág. 252).

por primera ocasión en este Ayuntamiento, las bases para seguir construyendo un sistema en la materia.

De acuerdo con el CIDE (2004), en Tijuana se buscó la posibilidad de realizar modificaciones al Reglamento Orgánico de la administración, para prolongar la estancia de esta figura por un periodo de cinco años, sin embargo, dicha medida sería inválida, ya que la permanencia de este servidor público traspasaba la periodicidad de un gobierno que es electo cada tres años, y entre cuyas facultades se encuentra la promoción y designación de su plantilla directiva.

Como parte del cambio del partido gobernante en el Ayuntamiento de Tijuana, se decidió al inicio la administración (2005-2007), que desaparecería el Administrador Municipal como parte de los ajustes en la estructura gubernamental que se realizan al inicio de todos los gobiernos municipales en México, acto plasmado en el Acta de la Primera Sesión Ordinaria de Cabildo del año 2005.

No obstante, durante la administración (2007-2010), se retomó el MAM y la figura del Administrador Municipal, como parte del diseño organizacional del gobierno local del municipio, definiéndolo en el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana como “el encargado de planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar la ejecución de las funciones de los planes, programas y proyectos a cargo de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada” (ROAPT, 2007).

Las dependencias que eran coordinadas por este funcionario eran de Administración y Finanzas; Desarrollo Urbano; Seguridad Pública, Desarrollo Social; Desarrollo Económico, Educación Pública; las Delegaciones Municipales; el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; la Consejería Jurídica; y las entidades descentralizadas y desconcentradas.

El Administrador Municipal, retomó algunos instrumentos de planeación estratégica para la ciudad con la formulación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2008-2030, ligando el ordenamiento territorial, actividades económicas y el cuidado del medio ambiente; se hizo un cambio de formato digital del 95 por ciento del padrón catastral;

y por su parte el Presidente Municipal impulsó la participación de 180 Consejeros Ciudadanos, integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal, para definir la distribución de \$99 millones 255 mil 474 pesos para la ejecución de 309 obras comunitarias.

Al no contar con un mecanismo jurídico que permitiera la permanencia del funcionario por más de un periodo de gobierno, rompió con la idea de una visión a largo plazo y profesionalización del servicio público, por lo cual el nombre de Administrador Municipal se asemeja más a la figura que lleva el mismo nombre y no a la del Gerente Municipal.

El MAM aquí descrito no correspondía al arreglo institucional atribuido en la forma de gobierno Cabildo-Gerente, ya que el funcionario público especialista en administración pública no contaba con las facultades de nombrar y remover a los funcionarios de mando alto, y tampoco tenía incidencia directa en el manejo de las finanzas públicas del municipio al carecer de funciones para la elaboración de los proyectos de las iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos municipal.

En esta administración, resalta la formulación y ejecución de instrumentos que incentivaron la modernización administrativa del Ayuntamiento con una visión integral de las demandas y problemáticas que debían atender, y también con un enfoque de largo plazo.

4.2 Implementación del modelo de Texcoco, Estado de México

El titular de la Oficina de la Gerencia Municipal, fue designado acorde a los procedimientos de selección establecidos en el Bando Municipal y Buen Gobierno del municipio de Texcoco, siendo su nombramiento parte de un proceso de análisis, debate y aprobación por parte de todos los miembros del Cabildo.

Tabla 19. Perfil profesional del Gerente Municipal de Texcoco

Formación Académica	Experiencia Laboral
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Licenciatura en Sistemas de Computación Administrativa por la Universidad del Valle de México (UVM). ❖ Maestría en Administración por la Universidad del Valle de México (UVM). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Jefe del Departamento de Informática en el Ayuntamiento de Texcoco. ❖ Contralor Interno Municipal en el Ayuntamiento de Texcoco.

Fuente: Elaboración propia con base en Plataforma digital de Información Pública de Oficio Mexiquense. (9 de enero de 2019). *Perfil de los puestos de Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de Texcoco*. Obtenido de <https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/texcoco/perfilSP.web>

El perfil de la persona que ocupó el cargo de Gerente Municipal durante la administración 2006-2009 de Texcoco, contaba con conocimientos y habilidades dedicadas al manejo de sistemas computacionales, razón por la cual se ocupó del Departamento de Informática del Ayuntamiento durante tres años, sin embargo, su faceta como Contralor del gobierno municipal durante tres años y su acreditación como experto en temas administrativos, le permitían contar con una trayectoria de 6 años en el mismo municipio y una formación académica a fin.

La Gerencia Municipal del Ayuntamiento de Texcoco surgió como una instancia de apoyo a los trabajos administrativos que formuló y ejecutó el Presidente Municipal, guiando y fortaleciendo los programas, proyectos y acciones del gobierno local, con alternativas de solución innovadoras.

De acuerdo con el CIDE (2011), este nuevo concepto organizacional planteó como parte del esquema de actuación de esta Oficina los siguientes puntos:

- A. Modernización Administrativa
- B. Coordinación de las Direcciones Generales
- C. Gestión de Recursos Financieros
- D. Establecimiento de Indicadores de Desempeño
- E. Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal
- F. Elaboración de los Informes de Gobierno
- G. Coordinar la participación de programas o proyectos en certámenes nacionales
- H. Promoción del municipio en diferentes foros y eventos

I. Implementación de acciones y proyectos que el Presidente Municipal disponga

En concordancia con dichos lineamientos de trabajo, la incorporación de la figura del Gerente Municipal a la estructura orgánica de la administración del Ayuntamiento de Texcoco, generó la desaparición del Instituto de Desarrollo Municipal, que era dependiente de la Oficina de la Presidencia, transfiriendo a esta nueva oficina las atribuciones pertinentes para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

El Gerente Municipal, impulsó mecanismos de planeación estratégica y los instrumentó por medio de acciones como el *Programa para el Mejoramiento de la Función Pública y Buen Gobierno*, el cual buscó tener un impacto en el fortalecimiento institucional y de la hacienda pública municipal, atendiendo temas de transparencia, rendición de cuentas, calidad de los servicios públicos, al igual que eficiencia recaudatoria y de financiamiento.

Asimismo, destaca que en comparación con modelos implementados en otros municipios, en el caso de Texcoco fueron incorporadas al Gerente Municipal las facultades de elaborar los informes de gobierno y la gestión de recursos. Las modificaciones fueron un acierto; en primer término, debido a que los resultados y avances de la administración que debían ser publicados de manera anual, requerían del conocimiento de las acciones realizadas por el gobierno, así como de la capacidad recopilación y síntesis de la información técnica y estadística generada por las diferentes dependencias.

En segundo lugar, la gestión de recursos y búsqueda de otras formas de financiamiento para el Ayuntamiento, le permitieron al Gerente Municipal contar con atribuciones en materia de administración de la hacienda pública, y que aunque estas eran limitadas, permitían a este funcionario incidir en la política fiscal del municipio, que al igual que la mayoría de los gobiernos locales en México, era dependiente de las transferencias federales.

El gobierno de Texcoco, al término de su administración, logró generar el 21.5 por ciento de sus ingresos propios, que representaba un 3.6 por ciento mayor al promedio de los demás gobiernos del Estado de México en el año 2009. No obstante, demostró

ineficiencia en la recaudación de los derechos de agua potable, ya que solamente recaudó el 12.1 por ciento en relación al padrón de contribuyentes.

A su vez, recaudaba el 60 por ciento del impuesto predial en proporción al padrón de contribuyentes, sin embargo, tuvo una reducción de 13.07 en relación al año 2008, siendo este el principal ingreso propio generado por los ayuntamientos. En el marco de las atribuciones del Gerente Municipal, se consiguieron ingresos por programas federales de \$ 29,061,202 pesos, representando un incremento del 191.5 por ciento en relación al año anterior. En contraste se tuvo un decremento del 72.2 por ciento en los ingresos derivados de financiamiento, obteniendo solamente \$ 25 millones de pesos, de los \$ 123 millones obtenidos en 2008.

Durante la administración del Gerente Municipal, se logró la firma de algunos convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Federal de Electricidad, tales como beneficios fiscales en materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) aplicables a su plantilla de trabajadores del Ayuntamiento de Texcoco, derechos y aprovechamientos del agua, así como la disminución de adeudos de consumo de energía eléctrica.

En términos de transparencia, como principio fundamental de la Gobernanza Pública; el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), señaló en el año 2009 que el indicador en esta materia arrojaba una situación crítica para el Ayuntamiento de Texcoco, debido a que no cumplían con sus obligaciones respectivas.

La atención ciudadana fue calificada por la misma instancia como insuficiente, debido a que solamente se atendieron el 36.74 por ciento de las mismas, teniendo un decremento del 61.7 por ciento respecto al año 2008 (OSFEM, 2009). Este indicador es importante, debido a que la modernización de los procesos administrativos que debería emprender el Gerente Municipal, debieron haber consolidado una mayor capacidad de respuesta por parte de la administración pública municipal en diversas áreas.

En cuanto a los servicios públicos municipales, destacó que en el año 2007 se tuvo una buena evaluación en cobertura de agua potable, al considerar que un alto número de viviendas del municipio contaba con el servicio, mientras que el drenaje se estimó como suficiente y la recolección de basura adecuada (OSFEM, 2007).

Uno de los proyectos que se articularon a lo largo de la administración del Ayuntamiento 2006-2009, y que resultaron ser eficaces en el cumplimiento de sus metas y objetivos fue el *Centro de apoyo a la niñez con capacidades DIFerentes*, el cual obtuvo el segundo lugar en el Certamen de Políticas Públicas Innovadoras 2008, celebrado por el Congreso del Estado de México.

El modelo del Gerente Municipal, continuó formando parte de la estructura orgánica de la administración pública del Ayuntamiento de Texcoco, durante el gobierno local del periodo 2009-2012, siendo que se desarrolló una alternancia partidista como consecuencia del proceso electoral.

Esta situación, los llevó a mantener las facultades del Gerente que ya habían sido planteadas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, y adicionando algunas como la vinculación del presupuesto con el Plan de Desarrollo Municipal, permitiéndole incidir en el proceso presupuestario del municipio; así como buscar la alineación de los programas sectoriales, regionales y especiales que ejecutaban todas las unidades administrativas con el mismo Plan, lo cual permitía coherencia con el cumplimiento de objetivos y metas planteadas al inicio de la administración.

El modelo del Gerente Municipal implementado en Texcoco, resulta importante por la incorporación de algunas políticas y mecanismos encaminados a impactar en el nivel operativo, ejecutivo y estratégico de la administración municipal, referentes a la formulación y gestión de instrumentos técnicos que garantizaran la funcionalidad de la misma.

Los avances que se tuvieron en el manejo de algunos rubros de sus finanzas públicas y el mejoramiento de los servicios públicos fundamentales, lograron una mayor cobertura en su prestación, sin embargo, no se implementaron acciones de

transparencia, rendición de cuentas, apertura y participación ciudadana, como principios de la Gobernanza Pública

Si bien se designó el nombre de Gerente Municipal a este funcionario público, este carece de las características principales que debería tener esta figura, puesto que no cuenta con la permanencia de la persona ocupante del cargo por más de un periodo de gobierno, este no tenía facultades para proponer modificaciones a los reglamentos municipales o de políticas, sino que únicamente se encargaba de coordinar y supervisar los trabajos de las dependencias a su cargo, limitando su capacidad de incidencia técnica para su elaboración.

Las facultades que disponía en materia de finanzas públicas eran limitadas, dado que no contaba con las atribuciones para generar los anteproyectos de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos del municipio. A pesar de ello, resulta interesante que, en comparación con otros modelos en México, este si consideraba una participación del funcionario en la materia, en tanto la gestión de recursos extraordinarios frente a las dependencias e instituciones del gobierno federal por medio del catálogo de programas federales, subsidios y apoyos.

Por lo tanto, el caso de Texcoco no cumplió con la naturaleza del Gerente Municipal, y se asemeja en mayor medida a la figura del Administrador Municipal, dada la inexistencia de un marco normativo que le permitiera contar con la responsabilidad de poder nombrar y remover a los titulares de unidades administrativas a su cargo.

La Oficina de la Gerencia Municipal, tuvo adecuaciones en las administraciones siguientes de Texcoco, dándole el nombre de Gerencia de la Ciudad, y desapareciendo hasta inicios de la administración del periodo 2019-2021.

4.3 Implementación del modelo de Navolato, Sinaloa

La designación del cargo de Administrador Municipal en el municipio de Novalato, se llevó a cabo por medio de un proceso de deliberación al interior del Cabildo, cuya propuesta fue presentada por parte del Ejecutivo Municipal y ratificada por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

Resalta el hecho de que a diferencia de otros casos en que los se ha implementado un modelo similar al del Gerente Municipal, en Navolato existían requisitos preestablecidos en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal, que fijaban el perfil con el que debía contar dicho funcionario.

Tabla 20. Perfil profesional del Administrador Municipal de Navolato

Formación Académica	Experiencia Laboral
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ingeniería Bioquímica por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN). ❖ Maestría en Ciencias en Planificación Industrial por el Instituto Tecnológico de Durango. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Docente en la Universidad de Occidente. ❖ Docente en la Universidad Autónoma de Sinaloa. ❖ Jefe del Departamento de Matemáticas. ❖ Coordinador de la Maestría en Administración Agroindustrial en la Universidad de Occidente. ❖ Coordinador General de Planeación y Estadística en la Universidad de Occidente. ❖ Gerente de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado en el Ayuntamiento de Navolato. ❖ Gerente de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado en el Ayuntamiento de Ahome. ❖ Director General de ACCE Consultores S.C.

Fuente: Elaboración propia con base en Acosta Casado, Carlos Ernesto. (2010). *La Administración por Procesos en la Administración Pública*. México: Independiente.

Fue nombrado un funcionario que acreditó una amplia experiencia académica, y seis años como servidor público en el sector del agua potable y alcantarillado en dos diferentes gobiernos municipales, uno de ellos el del municipio de Navolato. Sus estudios de maestría en planificación industrial le permitían conocer de procesos de producción, teorías de la organización y sistemas de gestión, sin embargo, al no existir una norma específica que exigiera estudios en determinadas áreas de conocimiento, la propuesta resultaba favorable.

El perfil en cuestión conocía de temas de administración pública, ya que existe una obra publicada a su nombre en el que explora los procesos internos de la gestión

pública, los cambios de paradigma de la administración pública en Sinaloa, y propone un esquema para el mejoramiento de su eficiencia y eficacia.

Al inicio de la administración de Navolato, se fijaron dos ejes estratégicos o transversales del gobierno local, los cuales fueron plasmados en el *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016*:

1. Servicios eficaces, eficientes y de calidad, en el marco de un buen gobierno con finanzas sanas, transparencia en el quehacer y rendición de cuentas.
2. Desarrollo armónico y convivencia entre los habitantes del municipio de Navolato, mediante el orden jurídico, educación y la recuperación de los espacios públicos.

Para desarrollar los ejes, se definieron algunas líneas de acción como operar los mercados municipales con el 100 por ciento de concesiones locales; dignificar los rastros municipales; disminuir en 50 por ciento el tiempo de respuesta a quejas de recolección de basura; regularizar la posesión de los panteones municipales; incrementar la cobertura del alumbrado público y de agua potable y alcantarillado; fortalecer la seguridad ciudadana y la hacienda pública municipal; así como impulsar la transparencia y rendición de cuentas.

La integración del Administrador Municipal, como parte fundamental de la nueva estructura de gobierno de Navolato, fue destacado por el mismo Ayuntamiento como una estrategia innovadora mediante la cual se incorporaba “un funcionario técnico operativo dependiente del Alcalde (ratificado por el Cabildo) que le ayuda a administrar y manejar el gobierno del Municipio” (Sitio Oficial del Gobierno Municipal de Navolato, 2015, pág. 11).

Se plantearon proyectos con objetivos de desarrollo sustentable en temas económicos, turísticos y de abastecimiento de agua potable; elevar confianza en las instituciones públicas del Ayuntamiento de Navolato; y dar solución a los problemas públicos del municipio, acorde a los fines de la Gobernanza Pública.

Asimismo, es importante resaltar que se incorporaron instrumentos de gobernanza electrónica (e-gobernanza), como un mecanismo que permitía vincular a la sociedad

civil y el gobierno municipal mediante sitios web, con el fin de brindar facilidades para la prestación de servicios públicos y acceso a la información.

Fueron consideradas acciones como la instalación de todos los consejos municipales y comités de participación ciudadana, la constitución del Comité de Contraloría Social Municipal del municipio, y esquemas de coordinación con universidades para atender el tema de desarrollo urbano, las cuales resultan un eje articulador del modelo de Gobernanza Pública local.

Para mejorar la funcionalidad de la administración pública municipal, se prestó especial atención en el mejoramiento de procesos internos acorde a sus planteamientos hechos en una de las investigaciones. De igual manera, se integró un Sistema de Medición y Evaluación del Desempeño Municipal de Sinaloa (SEDEMSI), el cual permitiría contar con información pública para poder analizarla y compararla, sustentado en una Matriz de Indicadores por Resultados (MIR), los cuales permitirían diseñar indicadores estratégicos y de gestión para medir el cumplimiento de metas y objetivos, así como las autoridades responsables de la implementación de acciones concretas.

La MIR mostraba ciertas deficiencias, ya que no contemplaba una organización por programas o proyectos, y tampoco incorporaba en una fila del esquema algunos elementos como: fin, propósito, componentes, actividades y en las columnas: resumen narrativo, medios de verificación y supuestos.

La existencia de estos permite identificar metas y objetivos, bienes y servicios, acciones a realizar; y por otro lado las fuentes de donde se podrían conocer el cumplimiento o ejecución de las mismas, y la identificación de ciertos factores que pudieran intervenir en el desarrollo de los mismos programas o proyectos.

Con base en información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) en el Diplomado de Presupuesto con Base en Resultados, se puede decir que una apropiada integración de la MIR, es la “estructura, permite establecer un diseño coherente de objetivos, lo que implica actividades conducentes a la generación de bienes y servicios (componentes) que se encuentran alineados con un propósito y fin” (pág. 12).

El Administrador Municipal formuló instrumentos como un Modelo de Gestión Pública de Calidad, el Presupuesto Basado en Resultados y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

De acuerdo con la información del Sistema de Indicadores del gobierno municipal, se puede saber que, en el marco de la prestación de servicios públicos municipales, no se llevó a cabo ninguna concesión de mercados, ni tampoco se emitieron infracciones en su operación.

Con base en lo dispuesto por el mismo Sistema de Indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016, publicado en el Sitio Oficial del Gobierno Municipal de Navolato (2018), se generó un proyecto ejecutivo y se gestionó el recurso para la construcción de un rastro municipal; fueron replanteadas las rutas del sistema de recolección de residuos sólidos; se mantuvieron en operación el 85 por ciento de las luminarias y se le dio mantenimiento a 32 mil metros cuadrados de jardines y parques.

En materia de abastecimiento de agua potable y alcantarillado se instalaron módulos de atención ciudadana mediante el programa "*Predial en tu comunidad*", coadyuvando a la eliminación de comisionistas que cobraban el servicio de agua dentro de las comunidades.

La implementación de la política social del municipio, impulsó apoyos de empleo temporal para mil 640 personas, la construcción de 100 viviendas y el otorgamiento de 3 mil 300 seguros de vida para amas de casa. Por primera vez en el municipio se llevaron a cabo políticas en materia de emprendimiento, beneficiando a 500 jóvenes con asesorías, capacitación y financiamiento, así como el otorgamiento de becas a 2 mil 43 estudiantes.

Mediante la impartición de cursos de capacitación para todos los funcionarios del municipio en materia de transparencia, a lo largo de la administración, el gobierno municipal respondió al 90 por ciento de solicitudes de información recibidas de manera física y por medio del mecanismo electrónico de INFOMEX.

Al término de la administración, se presenció una disminución de ingresos del municipio del 1.44 por ciento, teniendo un decremento en la recaudación por concepto

de derechos de agua potable, pero también registrando incrementos del 3.10 por ciento en participaciones, aportaciones y subsidios federales, e incrementos en la recaudación del impuesto predial del 24.94 por ciento (Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, 2017).

El Administrador Municipal, impulsó instrumentos de suma relevancia para la administración pública municipal de Navolato, contando con más elementos que abonaron a la planeación y programación de políticas y servicios públicos, los cuales permitieron ciertos avances en la eficiencia, eficacia y calidad de los mismos, así como en la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

A diferencia de otros modelos descritos y analizados previamente, el modelo de Navolato integró en mayor medida, principios e instrumentos de Gobernanza Pública, y contó con un diseño normativo y funcional de Administrador Municipal más acorde a los fundamentos que sustentan la naturaleza del Gerente Municipal.

En contraste con los demás casos estudiados, el marco normativo del Administrador Municipal si contempló mecanismos de selección y remoción del servidor público que desempeñara el cargo, contando con la participación activa de todos los miembros del Cabildo.

De igual manera, se estableció con claridad el apoyo técnico con el que contaría el Administrador Municipal, para el desarrollo de sus funciones, y las unidades administrativas que coordinaría, así como su relación con ellas, dejando con certitud la separación de las funciones de gobierno y seguridad pública.

La incorporación de las facultades que ostentó en materia de la administración de las finanzas públicas del municipio, ya que participaba, junto con el Tesorero y Síndico Municipal, en la formulación de los anteproyectos de presupuesto de egresos e iniciativa de ley de ingresos que debían ser ratificados por el Presidente Municipal y sometidos a la aprobación del Cabildo, en donde pudo impulsar un nuevo esquema de elaboración del presupuesto.

A pesar de dichos aciertos, se omitió adicionarle facultades para proponer la creación, modificación, adición o abrogación de reglamentos municipales, así como de políticas

públicas en diversas materias; facultades las cuales permanecían exclusivamente en los titulares de las unidades administrativas e integrantes del Ayuntamiento, limitando al Administrador Municipal a autorizar los planes, programas y manuales que propusieran.

Las facultades reglamentarias, son de suma importancia, ya que, si bien el Administrador Municipal incorporó nuevos mecanismos para garantizar la funcionalidad de la administración pública municipal, también es necesario contar con su asesoría para adecuar el marco normativo a la realidad que acontece el municipio, y emprender los cambios necesarios al inicio de todo gobierno local.

De la misma manera en que se ha señalado en los otros casos, el modelo de propuesto y desarrollado por Navolato, cuenta con rasgos particulares del Gerente Municipal, sin embargo, persiste la falta de un marco jurídico que permita su permanencia, y también que en las disposiciones reglamentarias se puedan identificar herramientas para la evaluación de su desempeño, y así poder analizar su continuidad, por lo que se asemeja a la figura que lleva el mismo nombre.

4.4 Implementación del modelo de Miguel Hidalgo, Distrito Federal

Las funciones que desempeñó el Director General de Administración Delegacional en la Miguel Hidalgo, mejor conocido como *City Manager*, es el caso que mayor atención ha prestado a los medios de comunicación, dadas las diversas actividades que realizaba en el territorio de la demarcación.

Es importante mencionar, que la persona que fue nombrada en dicho cargo público, ya había desempeñado las funciones de Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo durante el periodo 2000-2003, en el cual presentó la propuesta de crear dicha figura en el gobierno delegacional, atribuyéndole las funciones de coordinación, planeación y evaluación de las direcciones generales, sin embargo, no se llevó a cabo.

Durante el año 2015, seguía vigente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no contemplaba la integración de un Cabildo o Concejo, con representantes populares que fungieran como contrapeso y respaldo a las decisiones tomadas por el

Jefe Delegacional²⁰, como actualmente lo contiene la Constitución Política de la Ciudad de México.

Con este escenario, la Jefa Delegacional designó en el uso de sus atribuciones a la persona que ocuparía el cargo, por lo cual no pudo existir la presentación de una terna de propuestas, así como un proceso de análisis y discusión del perfil, y en todo caso aprobación para su nombramiento.

Tabla 21. Perfil profesional del Director General de Administración Delegacional en Miguel Hidalgo

Formación Académica	Experiencia Laboral
❖ Ingeniería Industrial por la Universidad Iberoamericana.	❖ Diputado Local de la Miguel Hidalgo en la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
❖ Diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana.	❖ Jefe Delegacional de la Miguel Hidalgo.
❖ Diplomado en Alta Administración Municipal por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM).	❖ Coordinador de asesores del Secretario de Gobernación.
❖ Maestría en Dirección por el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE).	❖ Candidato Independiente a Jefe Delegacional de la Miguel Hidalgo.

Fuente: Elaboración propia con base en Sitio Oficial de la Delegación Miguel Hidalgo. (23 de enero de 2019).

Información Curricular. Obtenido de https://www.miguelhidalgo.gob.mx/transparencia/files/CAPITAL/1ER_2017/Informacion_curricular/

El perfil profesional del Director General de Administración en Miguel Hidalgo, resaltaba conocimientos en materia administrativa y una especialidad en el ámbito de los gobiernos locales. Por su parte, ya contaba con una trayectoria acreditada en el servicio público, en donde resalta haber sido Jefe Delegacional de la misma demarcación, por lo que conocía de primera mano las problemáticas que acontecían en dicho territorio.

A diferencia de otros casos estudiados, la normatividad del entonces Distrito Federal no contemplaba una determinada formación académica o trayectoria en el sector público como requisitos establecidos para el personal que ocupara la figura del Director en cuestión, por lo que no hubo impedimento alguno para su designación directa.

²⁰ Ver Capítulo 3.

Los programas delegacionales de desarrollo, eran el documento que fungía como instrumento rector de las políticas, proyectos y programas de la administración pública de los gobiernos delegacionales.

En el marco del Programa de Desarrollo Delegacional Miguel Hidalgo 2015-2018, se establecieron como ejes rectores:

- Inclusión Social y Desarrollo Humano
- Infraestructura, Servicios Urbanos de Calidad y Sustentabilidad
- Integridad y Gobierno para recuperar la confianza ciudadana
- Innovación y Gobierno de datos abiertos

La administración 2015-2018 de Miguel Hidalgo, planteó como las principales acciones de gobierno, cambiar las políticas asistencialistas de la demarcación por una política de desarrollo económico y profesionalización; proporcionar servicios públicos de calidad; terminar con la corrupción del gobierno delegacional; impulsar un sistema digital para la gestión de archivos; operar mecanismos de apertura y participación ciudadana; y la realización de operativos para la verificación del cumplimiento de la normatividad urbana.

En cuanto a los principales cambios que se incentivaron en los sistemas administrativos de la Delegación, se impulsó un programa de orientación y quejas, con la finalidad de brindar orientación, información, registro, gestión y entrega de documentos relacionados con servicios públicos, insertando los principios de simplificación, agilidad, legalidad y transparencia frente a la ciudadanía.

Se atendieron en 2017 un total de 12 mil 491 solicitudes de manera presencial, telefónica y medios electrónicos, incluyendo redes sociales, sin embargo, no se registró ninguna estadística que distinguiera entre solicitudes recibidas y atendidas para conocer el promedio de respuesta, y en consecuencia los niveles de eficacia.

Asimismo, se modificó la estructura orgánica de la administración delegacional, desapareciendo algunas de las direcciones generales, dividiendo sus funciones en jefaturas de departamento, generando una disminución de \$34 millones de pesos destinados para el pago de servicios personales.

El cambio de paradigma de una política asistencialista hacia una de desarrollo económico fue notable en esta administración, tal y como fue planteado, ya que la reorientación del gasto público lo refleja, debido a que programas como fomento al empleo o agropecuario, así como el apoyo a PYMES tuvieron un gasto casi 9 veces mayor que el destinado a desarrollo social para atender programas de asistencia social o apoyo a jóvenes.

Tabla 22. Gasto Público Ejercido por la Delegación Miguel Hidalgo durante el año 2017

Desarrollo Social	Desarrollo Económico
Vivienda y Servicios a la Comunidad	Asuntos Económicos Comerciales y Laborales en General
Salud	Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos
Educación	Otros Asuntos Económicos
Protección Social	
Otros Grupos Vulnerables	
Otros de Seguridad Social	
TOTAL: \$ 233, 905, 619 pesos	TOTAL: \$ 2, 076,707,199 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Informe de Avance Trimestral Enero-Diciembre 2017*. México: Dirección Ejecutiva de Servicios Internos.

En cuanto a los servicios públicos que prestaba la Delegación, la Unidad de Agua Potable del mismo gobierno local declaró no haber garantizado la cobertura de agua fijada en la meta al final del año 2017, dado que se habían producido una serie de fugas a lo largo de la demarcación.

A su vez, fueron rehabilitados 19 mercados con trabajos de remodelación, cambios en las instalaciones eléctricas e hidráulicas. Existió un subejercicio de \$17 millones 256 mil 112 pesos en el rubro de pavimentación de vialidades secundarias, es decir, casi la mitad de los \$34 millones 257 mil 990 pesos que habían sido presupuestados originalmente (Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

Las actividades que llevó a cabo el Director General, se centraron principalmente en la realización de operativos para la verificación de ciertos aspectos de la normatividad urbana de la ciudad. El llamado *City Manager*, formuló e implementó el Programa Fuerza Urbana, el cual consistía en dar respuesta a las solicitudes de vecinos de la

demarcación en materia de servicios urbanos, teniendo la participación de una “mega cuadrilla” de 50 servidores públicos.

A partir de este programa, el Sitio Oficial de la Delegación Miguel Hidalgo (2019), documenta que se planteó la prestación servicios como desazolves; colocación y reparación de luminarias; bacheo; poda de árboles; instalación de alarmas vecinales; retiro de automóviles abandonados; así como vacunación y esterilización de perros y gatos en 69 colonias de la demarcación.

Su ejecución se centró en dos elementos principales de Gobernanza Pública: la incorporación de las tecnologías de la información por medio de las cuales el Director General recibía quejas, denuncias y solicitudes por medio de redes sociales; y la presencia del mismo funcionario en operativos en donde solicitaba el cumplimiento de la normatividad delegacional y de la entidad a los ciudadanos, utilizando la app²¹ *Periscope* con el fin de transmitir en vivo su actuación.

Durante dichos operativos, el *City Manager* de la Miguel Hidalgo, en ocasiones se presentaba o se autodenominaba como funcionario de Seguridad Ciudadana, en donde atendía temas de obstrucción vial o ciclo vías por parte de automóviles y comercios; retiraba toda clase de obstrucciones metálicas, de madera, plástico, estacionamientos improvisados o cualquier tipo que impidieran el libre tránsito del peatón por las banquetas; denunciaba tiraderos clandestinos; incitaba a no tirar basura en la calle; e incluso documentaba casos de corrupción por parte de servidores públicos.²²

Cabe señalar, que las transmisiones en vivo que realizaba el actor público en cuestión, también sirvieron para dar publicidad a algunas de las acciones y proyectos que desarrollaba el gobierno local, como el mantenimiento de parques y jardines; la venta de algunos automóviles propiedad de la delegación, que fueron sustituidos

²¹ La palabra *app* se refiere al acrónimo de la palabra en inglés *application*, y que es utilizada para referirse a un programa informático específico (RAE, 2019).

²² La documentación de estas actividades se llevó a cabo por medio de la recopilación de videos del entonces funcionario.

gradualmente por bicicletas eléctricas; o la aclaración de compras gubernamentales como el caso de camiones para la recolección de residuos sólidos.

El Director General de Administración en Miguel Hidalgo, declaró en una entrevista realizada por la periodista Ana Paula Cinta (2016), de la cadena Uno Tv Noticias, que era de su conocimiento que la figura del *City Manager* en otros países era un trabajo meramente técnico, teniendo un nulo contacto con la ciudadanía y los medios de comunicación, por lo cual calificaba su labor de novedosa.

No obstante, si se asumió como responsable de tareas técnicas que implicaban la vigilancia de los procesos de licitación, contratos de obras públicas, servicios urbanos, deportivos, instalaciones de desarrollo social y prevención del delito.

Asimismo, argumentaba que existía una triple división de funciones en la Delegación, en tanto la Jefa Delegacional se encargaba de las relaciones políticas con funcionarios públicos, autoridades de representación popular y vecinos, así como temas de participación ciudadana; el Director General de Administración atendía cuestiones del equipamiento urbano; y el Director General de Servicios Jurídicos y Gobierno la expedición y verificación de permisos.

En el marco de la Gobernanza Pública, la Jefa Delegacional tuvo oportunidad de impulsar algunos mecanismos de participación ciudadana y apertura del gobierno local, mediante la implementación de algunos instrumentos como el Miércoles Ciudadano, en el cual los vecinos de la Delegación tenían la oportunidad de acudir a la explanada delegacional para presentar y exponer sus demandas, quejas y denuncias frente a los distintos titulares y subdirectores de cada una de las áreas de la administración pública local.

De acuerdo con Informes del Presupuesto Participativo de la plataforma de transparencia Datos Abiertos (2019), se impulsó este mecanismo de democracia directa como una herramienta por medio de la cual los ciudadanos puedan decidir el destino de una parte del gasto público para la inversión de 90 proyectos, entre los cuales se consideraron áreas como actividades recreativas, prevención del delito,

infraestructura urbana y obras públicas, sin embargo, solamente se destinaron \$ 609 mil 506 pesos y se completaron solamente 5 proyectos.

Existieron consultas ciudadanas para conocer el parecer de los vecinos, respecto al cierre de vialidades por temas de obra pública; fueron celebrados talleres de información “Creando Ciudadanía” con la finalidad de dar a conocer sus derechos a participar en las decisiones públicas; y se llevaron a cabo recorridos con la Jefa Delegacional por diferentes colonias de la demarcación; así como asambleas ciudadanas.

Este conjunto de acciones, buscó precisamente cumplir y atender objetivos como lo es el fortalecimiento de la democracia local, y elevar la confianza y legitimidad en las instituciones públicas, tal y como se puede notar en los ejes rectores de su Programa de Desarrollo Delegacional.

El caso expuesto de la Miguel Hidalgo resulta fundamental, dado que se le dio un constante seguimiento y difusión mediática a sus actividades; sin embargo, es importante señalar que la etiqueta de *City Manager* que le fue concedida principalmente por los medios de comunicación, no corresponde a la naturaleza del Gerente Municipal.

Al estudiar el modelo del Director General de Administración Delegacional en la Miguel Hidalgo, se puede señalar que el funcionario no fue designado como producto de un proceso de deliberación, a falta de un cuerpo edilicio, integrado por representantes populares de la demarcación.

Tampoco contaba con facultades para nombrar o remover a los titulares de las dependencias, ni para realizar los anteproyectos de ley de ingresos o presupuesto de egresos, teniendo una nula injerencia sobre las finanzas públicas del gobierno local. A su vez, el Director no tenía la posibilidad de permanecer en el cargo por más de una administración.

Si bien cumplía con algunas labores de carácter técnico, como experto en la rama de la administración pública, esta figura no centró sus esfuerzos en garantizar la funcionalidad o eficiencia del aparato administrativo, sino que se dedicó a impulsar

acciones que garantizarán el cumplimiento de la normatividad urbana y prestación de servicios de esta misma rama, siendo que existen instancias gubernamentales encargadas de dicha función.

Las propuestas de política pública o de cambios al marco normativo delegacional no emanaron del Director General, por lo cual se puede establecer que, a pesar de la presencia de ciertos principios o instrumentos de Gobernanza Pública, esta figura implementada no es compatible con los postulados del Gerente Municipal.

A diferencia de otros casos estudiados y analizados en el presente capítulo, el modelo de la Delegación Miguel Hidalgo muestra avances importantes en cuanto a la ejecución de acciones que garantizaban la transparencia y rendición de cuentas, como lo fue la promoción de servicios urbanos, pero también la utilización de redes sociales para dar a conocer el Primer Informe de Gestión de la Delegación, en donde la Jefa Delegacional tuvo oportunidad de interactuar y responder a preguntas de los ciudadanos en tiempo real.

Resaltan los mecanismos de participación ciudadana y apertura que fueron incorporados a las actividades de gobierno. Si bien la dinámica de la Gobernanza Pública en las administraciones locales deberá ser un proceso de aprendizaje, modernización e incluso de reproducción de buenas prácticas, estas se harán cada vez más presentes en nuevas formas de hacer gobierno y de administrar lo público.

Los casos situados en el presente capítulo, demuestran una evolución constante con la incorporación o desincorporación de elementos innovadores de administración pública, los cuales se asemejaban cada vez más a la organización y funcionalidad con la que deben contar los modelos locales de Gobernanza Pública y del Administrador Municipal.

Las coincidencias y fallas desde su diseño estructural, demuestran que el modelo del Administrador Municipal en México requiere de una adecuación normativa que le permita desarrollarse tal y como lo propone la literatura existente en la materia, pero también es fundamental considerar que la misma forma de gobierno del Ayuntamiento, así como el sistema electoral municipal le son inherentes (Ver Anexos 4 y 6).

El Ayuntamiento, como forma de gobierno histórica y tradicional en el país desde el periodo de la Colonia, ha concentrado las funciones políticas y administrativas del poder ejecutivo en la figura del Presidente Municipal o Alcalde, con la limitada participación de los Regidores y Síndicos como virtual contrapeso en las decisiones de gobierno.

Al no existir una clara división de poderes en el Ayuntamiento y reduciendo en la práctica, las funciones de los demás ediles como pequeñas instancias de control y seguimiento de las actividades gubernamentales a partir de las comisiones, no se permite a estos influir en la formulación o modificación de políticas, de igual forma que en el nombramiento de los funcionarios públicos para ejecutarlas.

Este último punto es relevante, ya que, si bien en la mayoría de leyes o códigos orgánicos municipales de las entidades federativas se contempla que la aprobación de las designaciones de titulares de las dependencias e instituciones debe ser sometida a votación y aprobación de la mayoría de los miembros del Cabildo, estos procesos resultan ser efímeros y sin un proceso de análisis y debate con una serie de perfiles como propuesta.

El sistema electoral municipal mexicano, tampoco ha permitido garantizar dichos equilibrios respecto al papel que desempeña el poder ejecutivo local. Esto, ya que el método de elección predominante de los integrantes del Ayuntamiento, es por medio de planilla y no de forma individual y directa que podría partir desde la división político-electoral del territorio municipal por medio de demarcaciones, y así fortalecer la representatividad política, tal y como ocurre en algunos estados como Nayarit o Chihuahua.

La permanencia de las autoridades electas ya es una realidad por medio de la reelección inmediata por un periodo adicional, sin embargo, deben impulsarse los sistemas civiles de carrera que garanticen la estabilidad y aprovechamiento de la experiencia de servidores públicos de confianza, así como la incorporación de sistemas de evaluación del desempeño que permitan conocer con precisión su eficiencia y eficacia.

Es por estas razones, que el modelo del Gerente Municipal no puede ser implementado a cabalidad de acuerdo a su naturaleza propia en México, teniendo como punto de partida la teoría disponible y ejemplos de su adaptación en otros países, sino que más bien puede existir la implementación de un modelo de Administrador Municipal.

Por último, la Gobernanza Pública local debe partir de mecanismos que incentiven la participación ciudadana, apertura del gobierno municipal mediante canales de comunicación directos, sistemas de transparencia y rendición de cuentas proactiva, así como estándares e instrumentos de calidad de los bienes y servicios públicos. Es por ello, que se deduce la necesidad de una propuesta legal y reglamentaria para la operación de un modelo de Administrador Municipal, acorde a la realidad política y social de México.

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA EN MATERIA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

El modelo del Administrador Municipal, es una propuesta que debe ser impulsada, por medio de una reforma jurídica a nivel nacional, que permita mejorar las condiciones institucionales con que los gobiernos locales hacen frente al contexto actual de los municipios en México.

Por tal razón, en el primer apartado de este capítulo se presenta una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones del artículo 115 constitucional, cuyo propósito es la incorporación las normas generales que permitan establecer la figura del Administrador Municipal como una opción viable para los ayuntamientos, siendo este artículo el que regula la vida política y administrativa del municipio.

El diseño normativo que se plasma, fue pensado a partir del diagnóstico, estudios de caso y entrevistas realizadas en capítulos anteriores, al igual que en la dinámica en que se desenvuelven los municipios que podríamos catalogar como metropolitanos, ya que fueron precisamente ellos, los precursores en la adopción e implementación del Modelo de Administrador Municipal.

En México, se han registrado únicamente dos casos en el que el Administrador Municipal ha sido implementado en los gobiernos municipales, situándose en los municipios de Tijuana, Baja California durante las administraciones 2002-2004 y 2007-2010, y de Navolato, Sinaloa en el periodo 2014-2016 respectivamente.

Cabe mencionar, que si bien han existido intentos por adoptar figuras similares a la naturaleza del Administrador Municipal en otros municipios, ninguno de estos modelos ha logrado cumplir con sus características y funciones básicas que lo hacen un elemento técnico que coadyuve al cumplimiento de objetivos y metas de los programas y políticas públicas.

Asimismo, es importante señalar que de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (2019), en el Congreso de la Unión ya se han presentado 4 iniciativas

referentes a la figura descrita, con el propósito de reformar el artículo 115 de nuestra ley fundamental, sin embargo, las propuestas promovidas por los Diputados María del Consuelo Argüelles en 2009; José Adrián González Navarro en 2016; Daniela De los Santos Torres en 2017 fueron desechadas, en virtud de que no fueron dictaminadas en el plazo reglamentario, tal y como lo dispone la fracción tercera, numeral 2 del artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados. No siendo este el caso de la iniciativa del entonces Senador Ernesto Ruffo Appel, siendo todavía un asunto pendiente en Comisión.

Dichas iniciativas, convergen en la necesidad de incorporar la figura del Administrador Municipal, estableciendo las bases generales para su nombramiento, los requisitos para ocupar el cargo y las funciones a desempeñar. No obstante, estos elementos se encuentran dispersos y deben ser integrados en un mismo texto constitucional, tomando en cuenta el marco de la Gobernanza Pública.

Es importante señalar, que la presentación de la Iniciativa parlamentaria, se realiza en el contexto del derecho que tienen las diputadas y diputados del Congreso de la Unión para iniciar leyes o decretos, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción segunda, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, en virtud de que la presentación de una reforma en materia municipal, se puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras que componen al Poder Legislativo Federal. No siendo este el caso de temas sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que si deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, en consonancia con lo establecido por el inciso H del artículo 72 constitucional.

También, se debe precisar que la iniciativa propuesta se desarrolla en correspondencia al formato, principios y elementos de técnica legislativa²³ aplicable a todo proyecto parlamentario, tales como la racionalidad lingüística y jurídica en la redacción del proyecto de decreto, estilo de citas, la inclusión de un encabezado, proemio; así como

²³ La técnica legislativa puede definirse como “el conjunto de conocimientos, capacidades y habilidades para elaborar diversos instrumentos y proyectos normativos necesarios para el desarrollo del proceso de formación de las leyes” (Cámara de Diputados, 2008, pág. 6).

a la normatividad vigente que regula este tipo de instrumentos al interior del órgano legislativo federal.

Es importante resaltar que se omitió la redacción de la exposición de motivos, siendo que los antecedentes ya se describen en el Capítulo 2, y las consideraciones a lo largo de los Capítulos 3 y 4 correspondientemente, contando con datos estadísticos y cualitativos que sustentan la propuesta.

Finalmente, en el segundo apartado se presenta una propuesta de reforma para Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, a fin de integrar el modelo del Administrador Municipal, especificando sus funciones y organización dentro del Ayuntamiento mexicano, pero omitiendo su respectiva justificación del proyecto normativo, ya que esta se encuentra en la misma iniciativa de reforma constitucional.

5.1 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Administrador Municipal

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL, SUSCRITA POR EL/LA DIPUTADO(A) _____, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE _____.

El/la suscrito(a), _____, Diputado(a) Federal de la ____ Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de _____, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar ante esta Soberanía la siguiente *Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona y*

reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Administrador Municipal, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

...

II. CONSIDERACIONES

...

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Único. Se adicionan los párrafos quinto y octavo a la fracción primera, así como un inciso f) a la fracción segunda, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.-...

...

...

...

...

...

Los ayuntamientos, podrán adoptar la figura del Administrador Municipal, a propuesta de una terna sometida por el Presidente Municipal, el cual será designado con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los mismos, procurando en todo momento la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para los procesos de análisis, entrevistas y selección de los candidatos a ocupar el cargo, así como de evaluación y remoción del mismo.

El Administrador Municipal será el encargado de la administración pública municipal, cuidando en todo momento la gobernanza pública del municipio, y respetando tanto los acuerdos aprobados por los miembros de los ayuntamientos, así como las responsabilidades que le sean delegadas por las leyes y reglamentos en materia municipal.

II.-...

...

...

a).- a e).-...

f) Los requisitos y procedimientos para la designación del Administrador Municipal, respetando la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia de los candidatos; las principales funciones que desempeñará en el marco de la coordinación de los órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados

de las administraciones públicas, elaboración de los anteproyectos de la ley de ingresos y presupuesto de egresos de los municipios, la administración del personal a su cargo, y la presentación de propuestas en materia reglamentaria y de políticas públicas; así como los parámetros de su evaluación en términos de planeación estratégica, y de remoción con los votos de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ___ días del mes de ___ del ____.

5.2 Propuesta para Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal

En este apartado, se presenta la redacción de una propuesta que permita incorporar e implementar el Modelo del Administrador Municipal en un Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, siendo este el instrumento normativo que regula la organización y funcionamiento del aparato burocrático y de gobierno.

El modelo promovido está hecho para cualquier Ayuntamiento que decidiera incorporarlo a su estructura pudiera hacerlo, siguiendo los parámetros generales ya establecidos en la iniciativa de reforma constitucional previamente descrita, pero definiendo los límites y alcances de sus facultades, así como los procesos de selección, evaluación y remoción del Administrador Municipal.

Se omite la exposición de motivos, dado que estos ya fueron vertidos en la iniciativa que adiciona al artículo 115 constitucional, en el cual se encuentra la argumentación y justificación del modelo del Administrador Municipal, en tanto una figura que coadyuva a la Gobernanza Pública local.

La propuesta desarrollada toma como pauta la estructura normativa del del *Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California*, dado que es uno de los municipios metropolitanos estudiados, cuyas capacidades institucionales harían viable la incorporación de la figura, y que su diseño de administración pública contiene las normas básicas para regular la organización y funcionamiento de la misma.

PROPUESTA DEL MODELO DE ADMINISTRADOR MUNICIPAL PARA REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

TÍTULO # DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

CAPÍTULO # DE LA ORGANIZACIÓN

ARTÍCULO #.- La administración pública centralizada se integrará por las siguientes dependencias:

- I. Presidencia Municipal
- II. Secretaría del Ayuntamiento
- III. Tesorería Municipal
- IV. Contraloría Interna Municipal
- V. Consejería Jurídica Municipal
- VI. Oficina del Administrador Municipal**
- VII. Secretarías de Sector
- VIII. Direcciones
- IX. Subdirecciones
- X. Departamentos
- XI. Unidades

- XII. Coordinaciones
- XIII. Las demás áreas que determine crear el Ayuntamiento para el desarrollo de las funciones y prestación de los servicios públicos de la administración pública municipal.

ARTÍCULO #.- Las Secretarías son las instancias públicas encargadas de cumplir con las facultades, obligaciones y prestación de servicios públicos municipales, así como de la formulación e implementación de los programas, proyectos, políticas públicas y acciones encaminados al logro de los objetivos y metas definidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

ARTÍCULO #.- Los titulares

CAPÍTULO # DE SU FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO #.- La Presidencia Municipal estará a cargo del Presidente Municipal, titular del poder ejecutivo del municipio , quien será responsable de las funciones de gobierno y administrativas del Ayuntamiento, teniendo como atribuciones las siguientes:

...

...

...

#. Proponer al Ayuntamiento las políticas de gobierno y administración del municipio;

#. Proponer al Ayuntamiento las ternas para la designación de los Secretarios de Sector, del Secretario del Ayuntamiento, del **Administrador Municipal** y de los Directores de las Entidades, así como la remoción de estos mismos.

#. Delegar en el **Administrador Municipal** la coordinación y seguimiento de las funciones de la administración pública municipal centralizada, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado, los reglamentos y acuerdos expedidos por el Ayuntamiento.

TÍTULO#

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CENTRALIZADA

CAPÍTULO #

DE LA OFICINA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

ARTÍCULO #- La Oficina del **Administrador Municipal** es la dependencia encargada de garantizar la eficacia, eficiencia y gobernanza local de la administración pública municipal centralizada, teniendo como atribuciones las siguientes:

- I. Coordinar y dar seguimiento a las actividades de las Secretarías de Sector, coadyuvando a la eficacia, eficiencia y gobernanza de la administración pública municipal centralizada;
- II. Coadyuvar a la elaboración del proyecto del Plan de Desarrollo Municipal;
- III. Revisar y autorizar los anteproyectos de programas, proyectos y políticas Públicas, así como los manuales de organización y procedimientos formulados por cada una de las Secretaría de Sector a su cargo;
- IV. Elaborar y presentar al Presidente Municipal, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos Municipales y de Iniciativa de la Ley de Ingresos del municipio para cada ejercicio fiscal;
- V. Asesorar al Presidente Municipal en temas administrativos, de finanzas públicas o de política pública para la formulación de acuerdos de temas de su competencia;
- VI. Proponer al Presidente Municipal anteproyectos de políticas públicas, reglamentos internos de las Secretarías de Sector y demás disposiciones administrativas de observancia general;

- VII. Formular e implementar la política de transparencia legal, transparencia proactiva, gobierno electrónico y rendición de cuentas en todas las acciones de la administración pública centralizada;
- VIII. Formular e implementar programas de capacitación y profesionalización para las distintas áreas administrativas de las Secretarías de Sector;
- IX. Elaborar y presentar al Presidente Municipal, el Informe Anual acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal; e
- X. Informar al Presidente Municipal sobre la ejecución y avances del Plan de Desarrollo Municipal, así como de los programas, proyectos, políticas públicas y acciones que de él deriven.

Son obligaciones del **Administrador Municipal** las siguientes:

- I. Ejecutar todos los acuerdos aprobados por los integrantes del Ayuntamiento que se relacionen con las materias a su cargo.
- II. Abstenerse de intervenir en todo asunto de índole partidista, así como de comunicación política.

ARTÍCULO #.- La Oficina del **Administrador Municipal** estará a cargo de un titular denominado Administrador Municipal, el cual deberá cumplir con los siguientes requisitos para ocupar el cargo:

- I. Ser ciudadano con pleno uso de sus derechos;
- II. Tener una residencia efectiva en el municipio de más de 3 años;
- III. Contar con un título profesional de licenciatura y maestría;
- IV. Acreditar una experiencia mínima de 6 años en cargos directivos dentro de la administración pública;
- V. No haber ocupado, en los últimos 6 años, ningún empleo, cargo o función directiva en partido político alguno, ni tampoco haber sido candidato a puestos de elección popular en el mismo periodo de tiempo anterior al día de su nombramiento;
- VI. No haber sido inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública; y

- VII.** No haber sido condenado en proceso penal por delito intencional que amerite pena privativa de libertad

CAPÍTULO # DE LA DESIGNACIÓN DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

ARTÍCULO #- La designación del **Administrador Municipal** será sometida a un proceso de análisis, entrevista y selección por parte de las dos terceras partes de los votos de los integrantes del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal, en un plazo no mayor a 30 días del inicio de su administración, someterá una terna a consideración de los miembros del Ayuntamiento. Las propuestas serán turnadas inmediatamente en sesión a la Comisión Edilicia de Administración, para el análisis de los perfiles presentados, así como realizar las entrevistas correspondientes, en respeto al formato que se acuerde entre sus integrantes.

De ser posible, para el desahogo de este proceso, la Comisión Edilicia de Administración podrá invitar a miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos o investigadores con residencia en el municipio, a fin de contribuir al debate y formulación de preguntas para los candidatos, estableciendo previamente el formato por acuerdo.

La Comisión Edilicia de Administración, presentará a consideración de los miembros del Ayuntamiento el dictamen relativo a los requisitos de elegibilidad de las personas que integren la terna enviada por el Presidente Municipal, integrando si es el caso, la opinión de los participantes externos en el análisis.

En sesión, los candidatos realizarán su exposición de motivos para ocupar el cargo, haciendo uso de la palabra hasta por 15 minutos, sin la intervención o preguntas de ninguno de los integrantes del Ayuntamiento.

Posteriormente, la votación para la designación se hará de manera económica. En caso de que ninguna de las personas propuestas reúna la mayoría establecida, se procederá a realizar una segunda votación por cédula inmediatamente. Realizada la designación se notificará a todos los Secretarios de Sector.

CAPÍTULO #

DE LA EVALUACIÓN Y REMOCIÓN DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

ARTÍCULO #.- El Administrador Municipal será evaluado por parte de los integrantes del Cabildo en términos de los avances en la implementación de programas, proyectos y políticas públicas, así como del cumplimiento de objetivos y metas del Plan de Desarrollo Municipal.

El proceso de evaluación, se realizará en el marco de las comparecencias de los servidores públicos que acudan a rendir cuentas, como parte de la presentación del Informe Anual de gobierno del Presidente Municipal.

En caso de ser necesario y por acuerdo de los miembros del Ayuntamiento, se convocará a comparecer al Administrador Municipal fuera del periodo de evaluación del Informe para conocer el estado general de la administración pública municipal, el seguimiento de casos específicos o su opinión respecto a iniciativas propuestas en materia administrativa.

Los integrantes del Ayuntamiento podrán remover al Administrador Municipal a propuesta del Presidente Municipal y con la ratificación de las dos terceras partes de su votación, apegándose al cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas del municipio.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Municipal.

SEGUNDO. El Ayuntamiento, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, realizará las reformas y adiciones necesarias a la reglamentación municipal que corresponda, con la finalidad de adecuar sus disposiciones normativas a la presente publicación de la Gaceta Municipal.

TERCERO. Las dependencias de la administración pública, en un plazo no mayor a 60 días hábiles, realizarán las reformas correspondientes a sus manuales de organización y de procedimientos administrativos para la implementación de la presente publicación de la Gaceta Municipal.

En síntesis, la propuesta reglamentaria previamente descrita es acorde con lo establecido por la iniciativa de reforma también promovida, atendiendo a la definición de las facultades que tendría el Administrador Municipal, así como los procesos de designación, evaluación y remoción del mismo.

A diferencia de otros modelos, que carecían del establecimiento de normas fijas que permitieran entender los límites y alcances de las facultades del Administrador Municipal, esta propuesta da certidumbre a la persona que se haría cargo de las actividades cotidianas de la administración pública, pero dejando claro que la responsabilidad de este aparato recae única y exclusivamente en el Presidente Municipal.

En contraste con los casos que sirvieron como antecedentes, se incorporaron procesos de análisis y selección de perfiles mucho más rígidos con el objetivo de romper con el sistema de botín en los gobiernos municipales, y beneficiar a las capacidades y conocimientos de los candidatos a ocupar el cargo de Administrador Municipal.

Del mismo, se delinearon los parámetros de evaluación del servidor público, garantizando su permanencia de acuerdo con el logro de resultados visibles y tangibles. La iniciativa privilegia los controles y contrapesos que también pueden generar los demás ediles, en el marco de una forma de gobierno que concentra amplias facultades en el representante del poder ejecutivo.

Cabe mencionar que para la óptima implementación de este modelo, no sería suficiente incorporar las normas descritas con anterioridad, sino que se requeriría modificar también las facultades, procesos y relaciones de las otras dependidas, ya que el cambio propuesto representa cambios profundos en cualquier administración pública municipal.

Bibliografía General

- Abbagnano, N. (1995). *Diccionario de filosofía*. México: FCE.
- Acosta Casado, C. E. (2010). *La Administración por Procesos en la Administración Pública*. México: Independiente.
- Aguilar Villanueva, L. (02 de octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Aguilar Villanueva, L. (2011). *Public governance for results: a conceptual and operational framework*. Estados Unidos: Committee of Experts on Public Administration.
- Aguilar Villanueva, L. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1, 11-36.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, P. (1999). *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Reino Unido*. México: Instituto Federal Electoral.
- Aguirre, P. (2001). *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Chile*. México: IFE.
- Alcántar Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ammons, D. N. (2008). City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences. *The American Review of Public Administration*, 38(1), 24-40.
- Animal Político. (05 de febrero de 2019). *Pedir permiso y videos en diferido: 8 claves para regular el uso de Periscope en funcionarios*. Obtenido de

<https://www.animalpolitico.com/2016/03/pedir-permiso-y-videos-en-diferido-las-8-claves-para-regular-el-uso-de-periscope-en-funcionarios/>

Arellano, D. (2014). ¿Por qué tenemos malos gobiernos en México? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 13-30.

Arellano Gault, D. (2014). ¿Por qué tenemos malos gobiernos en México? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 13-30.

Arellano, D., Cabrero, E., & Del Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE.

Armatte, M. (enero-junio de 2006). La Noción de Modelo en Ciencias Sociales. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11, 33-70.

Arteaga Nava, E. (2002). La Constitución Local y su Defensa en el Sistema Jurídico Mexicano. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 203-228.

ASF. (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*. México: Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación. (2013). *Índice de Desarrollo Institucional*. México: Cámara de Diputados.

Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. (2017). *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Segundo Semestre de 2016*. México: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Ballotpedia. (20 de marzo de 2018). *Ballotpedia*. Obtenido de https://ballotpedia.org/City_commission

Banco Mundial. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Estados Unidos: The International Bank For Reconstruction and Development.

Bobbio, N. (2014). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., & Matteucci, N. (1981). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

- Bowman, M. (1989). *Democracias Locales: Un estudio comparativo*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. México: INAP.
- Cabrero, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. México: INAP.
- Cámara de Diputados. (2008). *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios*. México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados. (22 de 04 de 2019). *Reformas Constitucionales por Artículo*.
Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Campero Cárdenas, G. H. (1982). *La reforma administrativa en américa latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Canada Statistics. (26 de mayo de 2018). *Municipalities in Canada with the largest and fastest-growing populations between 2011 and 2016*. Obtenido de <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016001/98-200-x2016001-eng.cfm>
- Cárdenas Gracia, J. (2016). *Introducción al estudio de derecho*. México : UNAM.
- Carmona, S. (2013). Democracia y Gobierno Local en Latinoamérica. En C. Astudillo, & J. Carpizo, *Constitucionalismo dos siglos de su nacimiento en América Latina* (págs. 933-952). México: UNAM.
- Carrillo Castro, A. (1980). *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carrilo Castro, A. (1978). La Reforma Administrativa Mexicana. *Revista de Administración Pública*, 36, 15.
- Casar, M. A. (2007). *La reforma política del Estado*. México: Nostra Ediciones.
- Castro, L. (02 de mayo de 2019). Entrevista sobre el Administrador Municipal en México. (C. G. López, Entrevistador)

- Castro, L. C. (25 de marzo de 2019). Entrevista sobre el Administrador Municipal en México. (C. G. López, Entrevistador)
- CDET. (18 de septiembre de 2018). *¿Qué es el CDT?* Obtenido de <https://cdt.org.mx/acerca/que-es-el-cdt/>
- CDHDF. (2018). *Emite CDHDF Recomendación 19/2018 a Alcaldía Miguel Hidalgo por Operativos Transmitidos en Periscope*. México: Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos.
- Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI.
- CEMER. (2018). *Lineamientos para la elaboración del programa anual de mejora regulatoria*. México: Gobierno del Estado de México.
- Chávez, O., & Villasana, J. (2004). *ICMA*. Obtenido de <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/AdminiMpal.pdf>
- Chávez, O., & Villasana, J. (2018). *El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento 2017*. México: ICMA.
- Christensen, T. (2007). *Organization Theory and the Public Sector*. Estados Unidos: Routledge.
- CIDE. (2004). *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. México: CIDE.
- Citizens Information. (22 de mayo de 2018). *Chief Executive of the council*. Obtenido de http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/local_and_regional_government/county_or_city_manager.html
- City Of Pilot Point. (03 de noviembre de 2010). *City Of Pilot Point*. Obtenido de https://www.cityofpilotpoint.org/Job_Description_-_City_Manager_-_Pilot_Point_V-2.pdf
- City of Staunton. (1954). *ICMA*. Obtenido de <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/Origin-City-Manager-Plan-in-Staunton-VA.pdf>

CODESIN. (07 de febrero de 2014). *Navolato, será el primer municipio sinaloense en institucionalizar la figura de Administrador Municipal*. Obtenido de <http://codesin.mx/news/navolato-sera-el-primer-municipio-sinaloense-en-institucionalizar-la-figura-de-administrador-municipal/>

Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bélgica: COM.

Comission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Reino Unido: Oxford University Press. Obtenido de <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

CONAGUA. (2016). *Estadísticas del Agua en México*. México: Gobierno Federal.

CONAPO. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: SEDESOL.

Cordero, J. (2012). El City Manager. Una experiencia en México: Tijuana y Texcoco. *Provincia*, 28, 41-59.

Coronilla, R., & Del Castillo, A. (2000). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 71-131). México: CIDE.

Crozier, M. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Estados Unidos: New York University Press.

Datos Abiertos. (02 de mayo de 2019). *Informes del Presupuesto participativo*. Obtenido de <http://datosabiertosmh.mx/organization/>

Delegación Miguel Hidalgo. (05 de 02 de 2018). *Mecanismos de Participación Ciudadana*. Obtenido de http://www.miguelhidalgo.gob.mx/transparencia/FILES/JOJD/DPC/3er_TRIMESTRAL_2018/ACCIONES_PROYECTOS_PROGRAMAS_2018

- Díaz de León, C. (2016). Origen y evolución del estudio de la administración pública. En *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública* (págs. 1-18). México: McGraw-Hill.
- E. A. (2013). *The Role of Active Participation and Citizen Engagement in Good Governance*. Estados Unidos: UNDP.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu editores.
- Económicas, C. d. (2011). *Fichas Técnicas-Informativas del Administrador Municipal (Tijuana) y del Gerente Municipal (Texcoco)*. México: Premio Municipal.
- El Financiero. (25 de enero de 2019). *Denuncian a Xóchitl Gálvez por destrucción de documentación oficial*. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/denuncian-a-xochitl-galvez-por-destruccion-de-documentacion-oficial>
- El Universal. (29 de 12 de 2010). Oaxaca instalará administradores municipales. *El Universal*, pág. 5.
- Española, R. A. (22 de 10 de 2017). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 22 de 10 de 2017, de <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Esquivel Obregón, T. (1958). *Apuntes para la historia del derecho en México*. México: Polis.
- Flisfisch, Á. (1987). Gobernabilidad y consolidación democrática. *Revista Mexicana de Sociología*, 113.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *CGD Working Paper*, 314, 1-18.
- Gadsden, C. (2018). *ISO 18091*. México: FIDEGOC.
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Geografía, I. N. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017*. México: Principales Resultados.

- Geun Choi, C., Feiock, R., & Bae, J. (2013). The Adoption and Abandonment of Council-Manager Government. *Public Administration Review*, 73(5), 727-736.
- Golembiewski, R. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline*. Estados Unidos: Marcel Dekker.
- González Predero, E. (01 de febrero de 1990). *Revista Nexos*. Recuperado el 16 de octubre de 2017, de <http://www.nexos.com.mx/?p=5736>
- González Uribe, H. (2013). *Teoría Política*. México: Editorial Porrúa.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. Estados Unidos: Institute of Public Administration.
- Guy Peters, B. (1999). *La política de la burocracia*. México: FCE.
- Guy, P. B. (2011). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. d. Pardo, *De la Administración Pública a la Gobernanza* (págs. 69-95). México: El Colegio de México.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 1-40.
- ICMA. (2014). *ICMA Municipal Yearbook, 2013*. Estados Unidos: ICMA.
- ICMA. (2017). *Background on municipal forms of government*. Estados Unidos: ICMA.
- ICMA. (2017). *Council-Manager Form of Government*. Estados Unidos: ICMA.
- ICMA. (25 de marzo de 2018). *Descripción General de El Administrador Municipal*. Obtenido de <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/Presentacion-Addor-Mpal.-Peru.pdf>
- ICMA. (20 de marzo de 2018). *Forms of Municipal Government*. Obtenido de <http://www.nlc.org/forms-of-municipal-government>
- IMCO. (2016). *Índice de Competitividad Urbana 2016*. México: IMCO.

INAFED. (28 de abril de 2018). *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*. Obtenido de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

INAP. (1986). *Desconcentración*. México: INAP.

INEGI. (2016). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*. México: INEGI.

INEGI. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México: SNIEG.

INEGI. (19 de febrero de 2019). *División Municipal de Sinaloa*. Obtenido de http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/sin/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=25

Instituto de Administración Pública del Estado de México. (10 de 05 de 2018). *Introducción al Gobierno y la Administración Pública Municipal*. Obtenido de <http://iapem.mx/Presentaciones/Municipio%202013%20abr%20Municipio%20Segob.pdf>

International City/County Management Association. (1 de Enero de 2008). *Forms of Local Government Structure*. Obtenido de <https://icma.org/documents/forms-local-government-structure>

Intituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (13 de 05 de 2018). *Guía Técnica 4. La Planeación del Desarrollo Municipal*. Obtenido de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

ISO. (20 de mayo de 2018). *Quality management systems. Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government*. Obtenido de <https://www.sis.se/api/document/preview/917065/>

Jacobowitz and Gubits. (27 de 09 de 2006). *Alternate forms of city government*. Obtenido de <http://www.jacobowitz.com/wp-content/uploads/2015/06/Alternate-Forms-of-City-government.pdf>

- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50(1), 1057-1073.
- Koliba, C., Meek, J., & Zia, A. (2011). *Governance networks in public administration and public policy*. Estados Unidos: Taylor & Francis Group.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Reino Unido: SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Reino Unido: SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo Martínez, *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia* (págs. 57-79). España: INAP.
- Larracilla, A. (08 de marzo de 2019). Entrevista sobre el Administrador Municipal en México. (C. G. López, Entrevistador)
- Lave, C., & March, J. (1993). *An Introduction to Models in Social Sciences*. Estados Unidos: University Press of America.
- Leggs, R. (25 de marzo de 2019). Entrevista sobre el Administrador Municipal en México. (C. G. López, Entrevistador)
- Lineberry, R., & Fowler, E. (1967). Reformism and Public Policies in American Cities. *American Political Science Review*, 61(3), 16-701.
- Lipsky, Michael. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Estados Unidos: Russel Sage Foundation.
- Lockard, D. (1962). The City Manager, Administrative Theory and Political Power. *Political Science Quarterly*, 77(2), 224-236.
- López Ayllón, S., & Merino Huerta, M. (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mària Serrano, J. (2000). El "Consenso de Washington" ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante? *Fomento Social*, 217, 29-45.
- MASC. (2017). *Forms and Powers of Municipal Government*. Estados Unidos: MASC.

- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia. Revista CLAD*, 1-8.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado Moderno. *POSTData*, 103-117.
- McCurdy, H. (1986). *Public Administration: A Bibliography Guide to the Literature*. Estados Unidos: Marcel Dekker.
- McQuaid, R. W. (2000). *The theory of Partnerships - Why Have Partnerships?* Reino Unido: Routledge.
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: Partnership advantages, disadvantages and success factors. En S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (págs. 127-145). Reino Unido: Routledge.
- Merino Mañón, J. (2001). *Una Nueva Hacienda Pública Municipal. Apuntes para el análisis de su reforma*. México: INAP.
- Merino, M. (2006). *La gestión profesional de los municipios en México*. México: CIDE.
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. México: Documentos de Trabajo del CIDE.
- Meza, O. (01 de junio de 2015). *Municipios: Arcaicos e ineficientes*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=24990>
- Miller, C. (1999). Partners in Regeneration: Constructing a Local Regime for Urban Management? *Policy and Politics*, 27(3), 58-343.
- Ministry of Housing, C. a. (22 de mayo de 2018). *Local government structure and elections*. Obtenido de <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections>
- Minor Castillo, F. (2010). Administración Centralizada Municipal de la Zona Metropolitana de Monterrey. *Aída. Opera prima del Derecho Administrativo*, 7(1), 243-282.

- Naidu, S. (2005). *Public Administration: Concepts and Theories*. India: New Age International.
- Nelson, K., & Svara, J. (2014). The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective. *Public Administration Review*, 7, 49-61.
- Nudelstejer, S. (13 de mayo de 2018). *Administración Pública Centralizada*. Obtenido de <http://mexico.leyderecho.org/administracion-publica-centralizada/>
- OECD. (2011). *Public Governance*. Francia: OECD.
- OECD. (2011). *Towards more effective and dynamic management in Mexico*. Francia: OECD Publishing.
- Office of the Vermont Secretary of State. (2008). *A Citizen s Guide To Vermont Town Meeting*. Estados Unidos: Vermont Secretary of State.
- Olowu, D. (1988). *African Local Governments as Instruments of Economic and Social Development*. Holanda: The Hague, International Union of Local Authorities.
- ONU-Habitat. (2013). *The Competitiveness of Cities*. Kenya: The Global Urban Economic Dialogue Series.
- Osborne, D., & Ted Gaebler . (2002). *La reinención del gobierno*. España: PAIDÓS.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance*. Reino Unido: Routledge.
- OSFEM. (2007). *Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal*. México: Poder Legislativo del Estado de México.
- OSFEM. (2009). *Informe de los Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México*. México: Poder Legislativo del Estado de México.
- Official Site of the Province of Alberta. (26 de mayo de 2018). *Municipal Government Act*. Obtenido de <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/m26.pdf>
- Pardo, M. (2011). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.

- Parra, Araceli. (2016). *Gobernanza, una nueva organización para el desarrollo municipal sustentable*. México: FES ACATLÁN, UNAM.
- Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2002). La Gobernanza en Niveles Múltiples ¿Un Pacto Fáustico? *Foro Internacional*, 43(3), 429-453.
- Peters, G. (2010). Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, 201(3), 752-777.
- Plataforma Digital de Información Pública de Oficio Mexiquense. (09 de enero de 2019). *Perfil de los puestos de Servidores Públicos*. Obtenido de <https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/texcoco/perfilSP.web>
- Plate, L. E. (15 de octubre de 2017). *Biblioteca Jurídica Virtual*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/316/13.pdf>
- PNUD. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. Estados Unidos: PNUD.
- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Prats Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. España: INAP.
- Prats, E. J. (1995). *La eficacia en la Actuación de la Administración Pública como Garantía de los Derechos de los Ciudadanos*. España: MAP.
- Publimetro. (15 de diciembre de 2015). *¿Qué es un City Manager y qué hace en la Miguel Hidalgo?* Obtenido de <https://www.publimetro.com.mx/mx/ciudad/2015/12/17/que-city-manager-que-miguel-hidalgo.html>

- Quadratín. (01 de 10 de 2013). *Limita Congreso estatal funciones de administradores municipales*. Obtenido de <https://oaxaca.quadratín.com.mx/Limita-Congreso-estatal-funciones-de-administradores-municipales/>
- Quintana Roldán, C. (2008). *Derecho Municipal*. México: Editorial Porrúa.
- Quintanilla, G., & Gil-García, R. (Enero de 2014). *E-Gobernanza y sitios web de la administración pública federal en Canadá y México*. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-282.pdf>
- RAE. (05 de febrero de 2019). *Aplicación*. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=3CdixNg>
- Ramírez Millán, J. (2000). *Derecho Constitucional Sinaloense*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Real Academia Española. (15 de 07 de 2017). *Gobernanza*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=JHRSmFV>
- Reddick, C. (2009). *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Estados Unidos: Information Science Reference.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rice, B. (20 de marzo de 2018). *Texas State Historical Association*. Obtenido de <https://tshaonline.org/handbook/online/articles/moc01>
- Richard, S. (2005). *Organizaciones: características duraderas y cambiantes*. México: CIDE.
- Ruthen, A. a. (17 de marzo de 2016). "No tengo la culpa de la conducta civifóbica". . (A. P. Cinta, Entrevistador)
- Saldaña Magallones, A. (2005). *Curso elemental sobre Derecho Tributario*. México: ISEF.
- Sánchez González, J. J. (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: INAPEM.

SCHP. (03 de 06 de 2018). *Ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos*. Obtenido de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico

SEDESOL. (2010). *Reglamentación Municipal*. México: La Administración Municipal Paso a Paso.

SHCP, & UNAM. (2016). *Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados*. México: SHCP.

Shields, D. (2003). *PEMEX: la reforma petrolera*. México: Editorial Planeta.

Sistema de Información Legislativa. (28 de abril de 2019). *Asuntos Legislativos*. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=b1d898b6918cb5b15bb9b4e69beab472&Serial=589b09414a216f62d4f016918c9fe199&Reg=4&Origen=BB&Paginas=15>

Sitio Oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (25 de 01 de 2019). *Presenta Delegada de Miguel Hidalgo Plan de Trabajo 2016 ante Comisión de Administración Pública Local*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-presenta-delegada-miguel-hidalgo-plan-trabajo-2016-ante-comision-administracion-publica-local--23830.html>

Sitio Oficial del Gobierno de Chile. (27 de mayo de 2018). *Instituciones*. Obtenido de <https://www.gob.cl/instituciones/#regions>

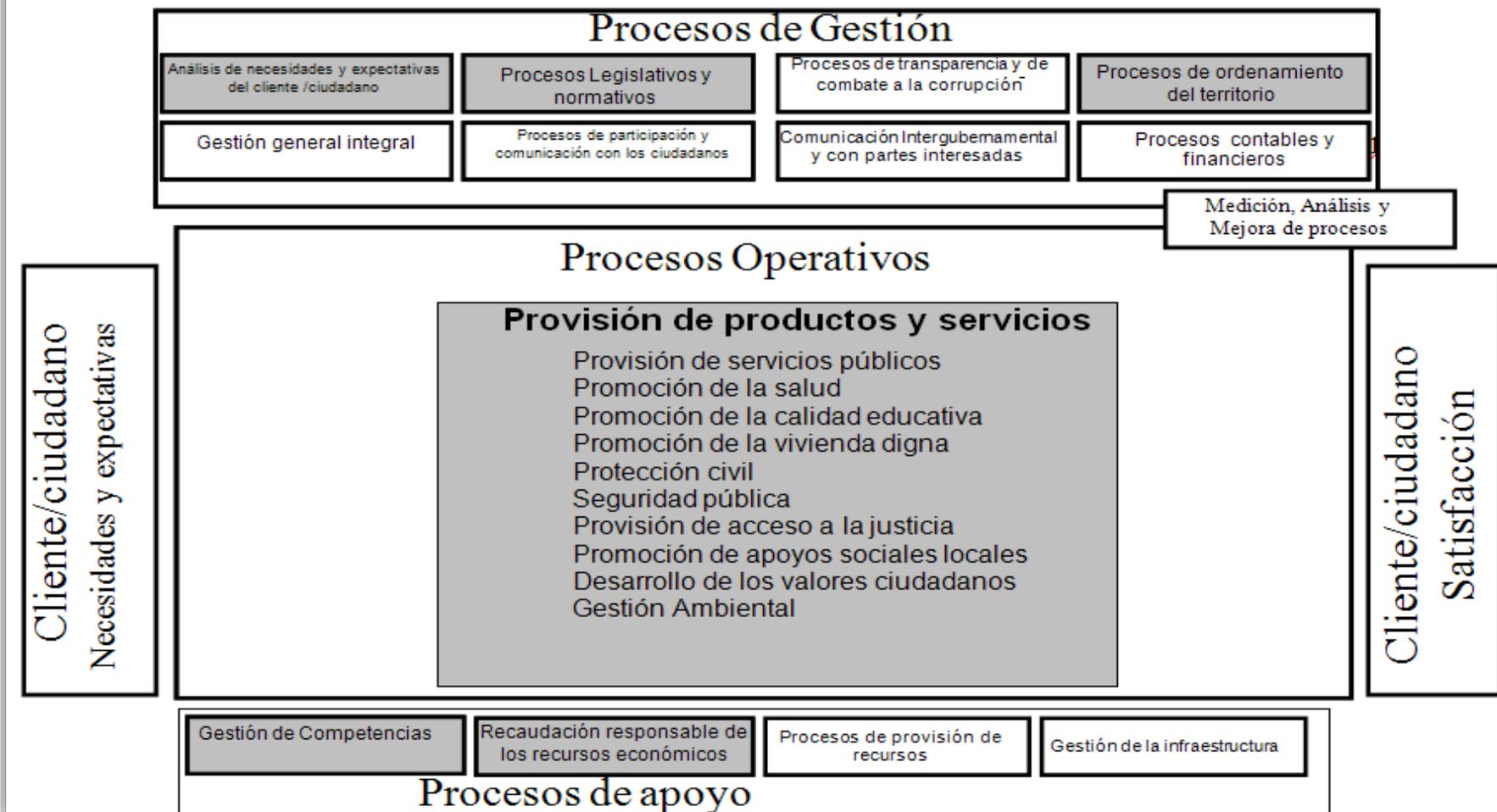
Sitio Oficial de la Delegación Miguel Hidalgo. (23 de enero de 2019). *Información Curricular*. Obtenido de https://www.miguelhidalgo.gob.mx/transparencia/files/CAPITAL/1ER_2017/Informacion_curricular/

- Sitio Oficial de la Delegación Miguel Hidalgo. (05 de febrero de 2019). *Programa Fuerza Urbana*. Obtenido de <http://datosabiertosmh.mx/dataset/fuerza-urbana>
- Sitio Oficial del Ayuntamiento de Tijuana. (2005). *Acta de Sesión de Cabildo*. Tijuana: Gobierno Municipal de Tijuana.
- Sitio Oficial del Gobierno de Baja California. (14 de marzo de 2019). *Oficialía Mayor*. Obtenido de <http://m.bajacalifornia.gob.mx/Formas/Gobierno/Gabinete/WfOficialia.aspx>
- Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad de México. (21 de agosto de 2018). *Estructura Orgánica Dictaminada del Órgano Político-Administrativo en Miguel Hidalgo*. Obtenido de <http://www.miguelhidalgo.gob.mx/files/dictamenEO/DGAD.pdf>
- Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Informe de Avance Trimestral Enero-Diciembre 2017*. México: Dirección Ejecutiva de Servicios Internos.
- Sitio Oficial del Gobierno Municipal de Navolato. (2018). *Sistema de Indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*. México: Gobierno Municipal de Navolato.
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83(3), 573-596.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration*, 70(4), 499-518.
- Stokes, S. (2013). Political Clientelism. En R. Goodin, *The Oxford Handbook of Political Science* (págs. 2-27). Reino Unido: Oxford University Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2008). *Libertades de Expresión e Imprenta y prohibición de la censura previa*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Svara, J., & Watson, D. (2010). *More than Mayor or Manager*. Estados Unidos: Georgetown University Press.

- Tocqueville, A. (1973). *La democracia en América*. México: Fondo e Cultura Económica.
- TrustedGov. (20 de mayo de 2018). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y la ISO 18091*. Obtenido de <http://www.trustedgov.com/Menu/Infolso18091>
- UNDP. (Enero de 1997). *Reconceptualising Governance*. Recuperado el 26 de noviembre de 2017, de <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>.
- UNDP. (20 de mayo de 2011). *United Nations Development Programme*. Recuperado el 03 de 11 de 2017, de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governance-makes-for-better-development.html>
- UNESCAP. (10 de junio de 2009). *What is Good Governance?* Obtenido de <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- United Nations. (16 de 04 de 1998). *Secretary-General Stresses need for political will to tackle africa's problems*. Recuperado el 25 de octubre de 2017, de <https://www.un.org/press/en/1998/19980416.SC6502.html>
- United Nations. (10 de 07 de 2009). *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. Recuperado el 03 de noviembre de 2017, de <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- UNAM. (1991). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. Estados Unidos: UNDP policy document.
- UNDP. (1997). *Reconceptualising Governance*. Estados Unidos: Discussion paper 2.
- United Nations. (2015). *Responsive and Accountable Public Governance*. Nueva York: World Public Sector Report.

- Villanueva, L. F. (2015). THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? EMERGING PERSPECTIVES ON THE THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC GOVERNANCE. *Jornal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 126.
- Villareal Arrambide, R. (1993). *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Villasana Márquez, J. (28 de 02 de 2019). Entrevista sobre el Administrador Municipal en México. (C. G. González López, Entrevistador)
- Waldo, D. (1961). *El estudio de la Administración Pública*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-22.
- World Bank. (1994). *Governance. The World Bank's Experience*. Estados Unidos: The Development In Practice.
- World Economic Forum. (2014). *The competitiveness of Cities*. Suiza: Report of the Global Agenda Council on Competitiveness.
- Xu, R., Sun, Q., & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 7, 11-21.

Anexo A Procesos típicos para la Gestión Integral de la Calidad en el Gobierno Local

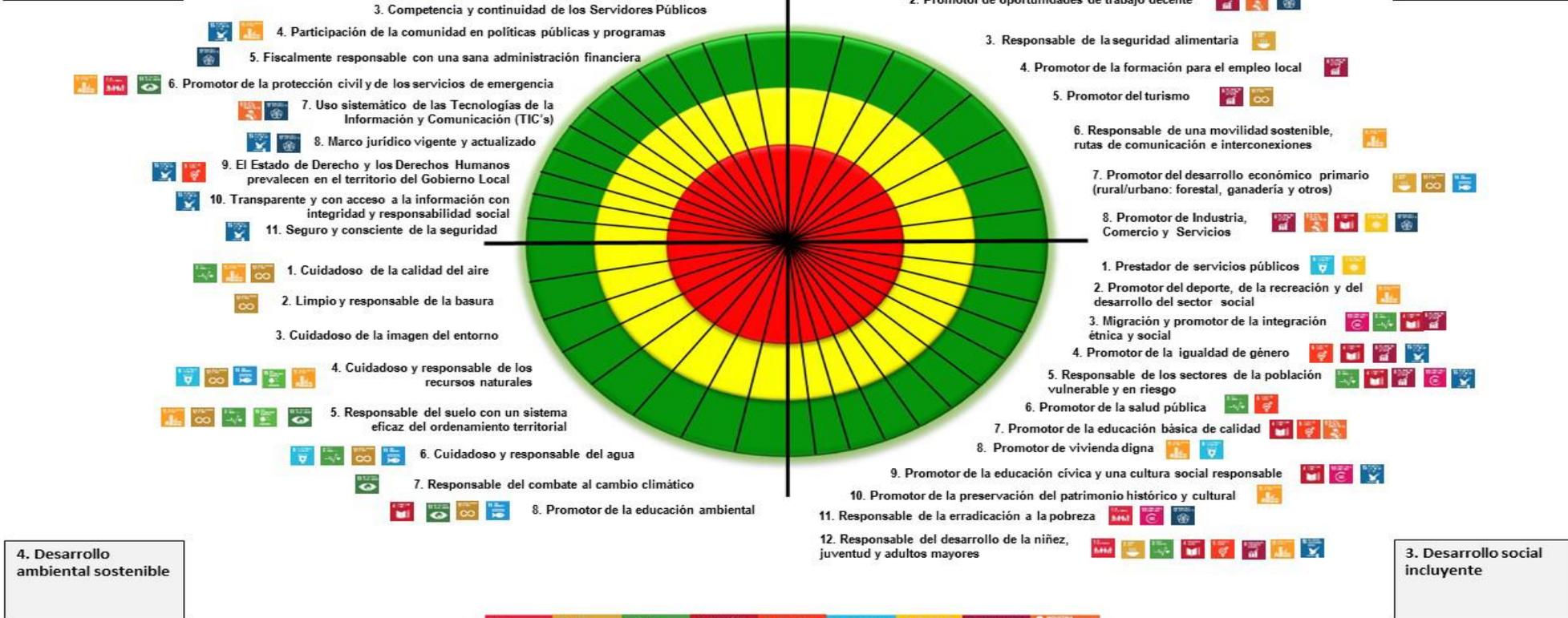


Fuente: Tomado de Gasden, Carlos. (17 de febrero de 2017). *Directrices internacionales para la aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales*. Obtenido de <https://www3.diputados.gob.mx/%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F38159%2F152364%2Ffile%2FIWA%25204%2520presentacion.pdf&psig=AOvVaw3K2uiPj2MMecUnZc7aW4b0&ust=1579281793015170>

Herramienta del ISO 18091:2014 para evaluar gobiernos locales
17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Desarrollo institucional para la gobernanza

2. Desarrollo económico sostenible



4. Desarrollo ambiental sostenible

3. Desarrollo social incluyente



Fuente: Tomado de Gasden, Carlos. (17 de febrero de 2017). *Los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y la ISO 18091*. Obtenido de <https://www.trustedgov.com/Menu/InfoIso18091>

Fechas de entrevista: 28 de febrero de 2019

08 de marzo de 2019

Batería de Preguntas:

1. ¿Cuáles son las virtudes que resaltaría del *City Manager* en otros países?
2. ¿Identifica algún modelo exitoso del Administrador Municipal que haya sido implementado en México?
3. ¿Con qué perfil debe contar un Administrador Municipal?
4. El MAM ha sido implementado principalmente en Estados Unidos. ¿Existen las condiciones para adoptar esta figura en los gobiernos locales de México?
5. ¿Cómo concientizar a los Alcaldes de que es un modelo exitoso y necesario?
6. ¿Considera usted que el Administrador Municipal debe también coordinar actividades de seguridad pública ¿Por qué?
7. ¿Cómo dividir de manera adecuada y funcional las actividades con las que debe cumplir el Administrador Municipal y el Alcalde?
8. ¿De qué manera la Asociación que usted representa, ha impulsado esta propuesta para su implementación en los gobiernos locales de México?
9. ¿Considera que adoptar el MAM permitiría al Alcalde tener mayor tiempo para impulsar prácticas de participación ciudadana y apertura?
10. ¿Qué instancia y en qué temporalidad se debería evaluar el trabajo del Administrador Municipal?
11. ¿En quién debe recaer la destitución del Administrador Municipal?
12. ¿Es viable la permanencia del Administrador Municipal?
13. ¿Considera necesario la adecuación del marco jurídico actual en México para adoptar la figura del Administrador Municipal?

Fechas de entrevistas: 25 de marzo de 2019

02 de mayo de 2019

Batería de Preguntas:

1. ¿De dónde nace la idea del Administrador Municipal en su municipio? Y ¿Por qué este modelo resultó conveniente para su administración?
2. ¿Encuentra similitudes entre el modelo original del City Manager, implementado principalmente en Estados Unidos, y el adoptado en su municipio?
3. ¿Cuáles son las prácticas innovadoras que ejecutó el Administrador Municipal, respecto a otros gobiernos locales que lo han implementado en México?
4. Durante su gestión ¿Se consideraba usted como un ejecutor de la administración pública o como un proponente e impulsor de políticas y alternativas de solución ante problemas específicos del municipio?
5. ¿Tuvo la oportunidad de proponer reformas a los reglamentos municipales?
6. ¿Existió algún conflicto con el Presidente Municipal causado por duplicidad de funciones o división de actividades?
7. ¿Qué acciones de su gobierno resaltaría en materia de transparencia proactiva y rendición de cuentas? ¿Era una tarea que usted debía atender?
8. ¿Cree usted que, al existir un encargado de dirigir la administración pública en su Ayuntamiento, existía la posibilidad de generar una mayor apertura y cercanía a la ciudadanía por parte del Presidente Municipal para conocer sus principales necesidades y problemáticas?
9. ¿El Administrador Municipal tuvo alguna incidencia sobre la capacitación y profesionalización de los servidores públicos que conformaban su administración?
10. ¿Considera usted necesaria una adecuación al marco jurídico federal o local para la inclusión de la figura del Administrador Municipal en los gobiernos locales de México? ¿Por qué?

ANEXO 5. Análisis de contenido de las entrevistas con expertos

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	ENTREVISTADO	
		Ing. Adán Larracilla	Dr. Jaime Villasana
Perfil del Administrador Municipal	Conocimiento técnicos	✓	✓
	Estudios de posgrado	✓	✓
	Habilidades Directivas	✓	✓
	Liderazgo		✓
	Experiencia general de 5 años		✓
	Experiencia de 7 -10 años en el sector privado	✓	
	Experiencia de 3-4 años en el sector público	✓	
	Experiencia de 3-4 años en el ámbito municipal	✓	
	Sin afiliación partidista		✓
Ventajas del Administrador Municipal	Funcionario Técnico		✓
	Conocimientos especializados		✓
	Delimitación de la discrecionalidad política		✓
	Liberación de la Agenda del Alcalde	✓	✓
	Dicotomía política-administración pública	✓	
	Eficiencia	✓	
	Modelo exitoso	✓	
Modelos exitosos en México	Dos experiencias	✓	✓
	Experiencias sin éxito	✓	✓
Condiciones políticas en México	Condiciones políticas desfavorables	✓	✓
	Cultura política de centralización	✓	✓
Condiciones jurídicas en México	Condiciones jurídicas favorables		✓
	Condiciones jurídicas desfavorables	✓	
Promoción del modelo en México	Convencimiento de autoridades		✓
	Demostración del éxito	✓	

ANEXO 6. Análisis de contenido de las entrevistas con expertos (continuación)

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	ENTREVISTADO	
		Ing. Adán Larracilla	Dr. Jaime Villasana
Funciones de seguridad pública	Coordinación con excepciones		✓
	Coordinación de acuerdo a particularidades	✓	
Claridad en la división de funciones	Alcalde como responsable de la administración pública		✓
	Claridad en el Reglamento Orgánico		✓
	División de funciones políticas y administrativas	✓	✓
Trabajo de Asociaciones Civiles	Promoción	✓	✓
	Alianzas con otros sectores		✓
	Incentivar proyectos legislativos	✓	✓
	Compatibilidad con la Gobernanza Pública	✓	
Viabilidad del Administrador Municipal o Gerente Municipal	Administrador Municipal	✓	✓
	Vinculación Administrador Municipal-Ayuntamiento	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en (Larracilla, 2019); y (Villasana Márquez, 2019).

En el primer segmento de entrevistas dirigidas a expertos en materia del municipalismo mexicano, resalta la postura de ambos entrevistados en cuanto al perfil con el que debe de contar la persona que ocupe el cargo de Administrador Municipal. Es así que, coincidieron en que el servidor público en cuestión, debe acreditar conocimientos técnicos, estudios de posgrado y habilidades directivas.

Dentro del campo académico, el Ing. Adán Larracilla Márquez, actual Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes, resaltó que la formación de los Administradores Municipales debe ir encaminada hacia el conocimiento de procesos, operación y ejecución de acciones, por lo cual los grados de licenciatura o ramos de estudio podrían variar.

Asimismo, el Dr. Jaime Villasana Dávila, refirió que el liderazgo de la persona que ostente tal posición es de suma importancia, en tanto sepa orientar, aprovechar y

potencializar las capacidades individuales de su equipo de trabajo, es decir, de los Directores de cada área a su cargo.

En términos de trayectoria, se encontraron divergencias entre ambos expertos, esto ya que mientras el Ing. Larracilla (2019) establecía que la trayectoria profesional del Administrador Municipal, debería rondar entre los 7-10 años de experiencia en el sector privado, haciendo puntual énfasis en que debía ser acreditada en grandes empresas, ya que "...no es lo mismo dirigir una empresa de 20 personas, que tener una de 100, 200 o 300 personas ¿Por qué? Porque estás hablando de que los gobiernos locales son como empresas grandes, y entonces te encuentras casos como en Puebla 6 mil empleados, en Tijuana igual unos 7 mil u 8 mil, en Querétaro 4 mil o 5 mil empleados. Entonces, creo que, si es relevante que vengan con experiencia de 7 a 10 años, y con un tamaño importante de manejo de personal en el caso de lo privado".

Declaró que la trayectoria en el sector público debía ser de 3-4 años en cargos directivos del ámbito municipal. Por otro lado, el Dr. Villasana estableció una experiencia general de 5 años, es decir, en cargos ejecutivos tanto en el sector privado como en el público, sin diferencia alguna. Finalmente, este mismo adicionó que la persona que estuviera en el puesto, no debía haber ocupado cargos como dirigente político en partidos políticos o haber sido candidato en los últimos 5 años.

Las ventajas que resultaban de la adopción de un modelo de Administrador Municipal, se traducían en la incorporación de un funcionario técnico, con conocimientos especializados, limitaba la discrecionalidad (Villasana Márquez, 2019); la dicotomía entre política-administración pública, promoción de la eficiencia, la implementación de un modelo exitoso en otros países (Larracilla, 2019), y sobre todo concordaron en la liberación de la Agenda de los Presidentes Municipales o Alcaldes para atender temas de atención ciudadana, cabildeo y gestión de recursos frente a otras autoridades.

De acuerdo con la percepción de ambos expertos, en México solo han existido dos casos en que se ha implementado el modelo del Administrador Municipal, haciendo alusión a los municipios de Tijuana y Navolato, sin embargo, no han sido experiencias exitosas, a lo cual el Dr. Villasana (2019) estableció como "...victorias acotadas que

han demostrado ciertos ahorros, como parte de los cambios generados en procedimientos”.

La división de funciones políticas y administrativas debe estar claramente definida en los Reglamentos Orgánicos de los Ayuntamientos, donde el Ing. Larracilla (2019) resaltó que lo político abarcaba la definición de metas y objetivos por parte de Alcaldes, Regidores y Síndicos; los procesos de negociación y comunicación política; la cercanía y participación ciudadana; así como la fiscalización de las autoridades que están ejerciendo recursos y acciones.

Respecto a la coordinación de las acciones de seguridad pública por parte del Administrador Municipal, el Dr. Villasana (2019) considera que este funcionario debe asumir tal función, aunque bien pudieran existir excepciones en aquellos municipios, cuyas condiciones de inseguridad merezcan mayor atención en el ramo. Consideró, que al igual que en Estados Unidos, este técnico debe asumir tal facultad, a pesar de que no sea precisamente un experto en la materia. No obstante, ahí radica que el Director que encabece el área si deba serlo, razón por la cual se debe aprovechar sus capacidades.

En contraste, el Ing. Adán (2019) argumentó que el tema de coordinar las funciones de seguridad pública de la administración municipal, se debe determinar con base en las particularidades de los municipios. “Cada Cabildo puede tomar la determinación de separar la parte técnica de servicios y la parte de seguridad, o dejársela. Si permanece, su eficiencia dependerá de la persona que ocupe el cargo de Comisario, ya que podría atender bien los servicios públicos, pero el Administrador Municipal se podría distraer por un mal manejo de seguridad”.

Ambos expertos, coincidieron en que no existen actualmente las condiciones políticas para implementar el modelo del Administrador Municipal en México, dado que los Presidentes Municipales no están dispuestos a delegar parte de su poder en un funcionario técnico, de igual forma que los Directores Generales no quieren intermediarios entre ellos y el representante del ejecutivo municipal, ya que “...uno siempre quiere estar cerca del poder” (Villasana Márquez, 2019).

Mientras el Dr. Villasana (2019) consideraba que la actual legislación mexicana permite adoptar el modelo del Administrador Municipal, dado que ya han existido casos; el Ing. Larracilla (2019) que es necesario hacer cambios sustanciales al artículo 115 constitucional, sentando las bases generales para diseñar una ley reglamentaria.

Asimismo, el Dr. Villasana (2019) aclaró que, si bien en 115 da libertades, ayudaría que se reforme la misma norma o leyes estatales a fin de promover la figura entre los ayuntamientos. El Ing. Larracilla (2019) afirmó que se deben impulsar cambios, "...sobre todo a nivel nacional, porque yo no veo voluntad de los congresos locales, y más bien tendría que ser una propuesta de carácter transitorio en la que maduran las normas estatales, y ya después obviamente quitarla o reducirla para que quede específicamente en el ámbito de los congresos locales".

Se concordó en que el modelo al ser parte de un marco jurídico, debe ser como una opción y no como imposición para todos los municipios; de igual forma que solamente se puede adoptar un Administrador Municipal y no un Gerente, debido a que el artículo 115 constitucional solamente refiere al Ayuntamiento como forma de gobierno.

El trabajo de promoción y cabildeo de ambas asociaciones de carácter municipal a la que pertenecen, han impulsado la figura desde distintas trincheras y estrategias, participando en la implementación de algunos modelos y el diseño legislativo de otros tantos, donde resalta la visión del Ing. Larracilla (2019) referente a la importancia de este modelo como parte de la Gobernanza Pública local.

En el marco de las entrevistas realizadas a servidores públicos, se eligieron a las dos personas que han ocupado el cargo de Administrador Municipal en México, el Lic. Luis Castro Castro en el municipio de Navolato, Sinaloa durante la administración 2014-2016; y el Mtro. Raúl Leggs Vázquez en Tijuana durante el periodo 2002-2004. Como parte de este ejercicio se recabó la siguiente información:

ANEXO 7. Análisis de contenido de las entrevistas con servidores públicos

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	ENTREVISTADO	
		Lic. Luis Castro	Mtro. Raúl Leggs
Justificación del Administrador Municipal	Dicotomía política-administración pública	✓	
	Responsable de la administración pública	✓	
	Modelo agotado del Ayuntamiento	✓	✓
	Modernización de la administración pública		✓
	Atracción de inversión.	✓	
	Viabilidad jurídica		✓
Prácticas Innovadoras	Manejo de cifras reales	✓	
	Fortalecimiento de las finanzas públicas	✓	✓
	Planeación Estratégica		✓
	Desconcentración administrativa		✓
Profesionalización	Cursos de capacitación		✓
	Cursos de superación personal	✓	
Transparencia y Rendición de Cuentas	Transparencia de sujetos obligados	✓	
	Transparencia proactiva		✓
	Respuestas a solicitudes de información	✓	✓
	Transparencia proactiva	✓	
Reforma Jurídica	Necesaria	✓	✓
	En materia de planeación		✓
	Límites y alcances de las funciones del AP		✓

Fuente: Elaboración propia con base en (Castro L. , 2019); y (Leggs, 2019).

El Lic. Luis Castro, mencionó que los motivos que se perseguían con la adopción del Administrador Municipal fueron la urgencia de cambiar “el esquema de municipio agotado”, así como mejorar las condiciones de la ciudad para atraer la inversión. Por su parte, el Mtro. Raúl Leggs habló de la necesidad de impulsar la modernización administrativa y aprovechar el nuevo marco normativo que le permitía a los gobiernos municipales definir su propia estructura orgánica.

A su vez, el Lic. Castro mencionó que si bien los Presidentes Municipales son los responsables del Ayuntamiento, estos deben ser considerados como “líderes sociales, que realicen gestiones, negocien y recorran su territorio”. Si bien la administración pública es influida por temas políticos, “se trata de separar las decisiones del día a día de la administración respecto del tema político”.

Por su parte, el Mtro. Leggs resalta que el Administrador Municipal surge como parte de los trabajos de “transformar la administración pública municipal, a efecto de tener una estructura moderna, eficiente, que no solamente se dedique a la prestación de servicios, sino que sea favorable para cumplir con la misión-objetivo del Plan Estratégico”.

En cuanto a las prácticas exitosas o políticas que diferenciaron su gestión al frente del cargo, ambos coincidieron en que se consiguió el fortalecimiento de las finanzas públicas, generando ahorros importantes mediante la reestructuración del presupuesto, y la captación de mayores ingresos propios, como lo fue el caso de Tijuana mediante la modernización del catastro y logrando el cobro efectivo de este impuesto al 70% de sus ciudadanos.

Para la situación de Navolato, se realizaron ajustes importantes a las remuneraciones de acuerdo con las funciones que desempeñaban los servidores públicos, y se limitaron las atribuciones de los síndicos que ocupaban la titularidad de las delegaciones, ya que tenían amplias facultades para administrar recursos materiales y prestar servicios públicos.

En el caso de quien ocupó el puesto de Administrador Municipal en Tijuana, resaltó la incorporación de algunos instrumentos técnicos como la formulación del Plan Estratégico de Tijuana, el cual contenía una visión de largo plazo a 20 años, estableciendo proyectos específicos a diferencia del anterior elaborado.

Este mismo, destacó el proceso de desconcentración de la administración municipal hacia delegaciones territoriales, ya que todos los servicios prestados por el Ayuntamiento se concentraban en el Palacio Municipal, razón por la cual dicha medida coadyuvaría para acercar el gobierno a la población en general.

En contraste, la otra acción que distinguió al ex Administrador Municipal de Navolato fue la utilización de cifras reales, ya que exponía que anteriores administraciones manejaban información que era modificada, lo cual no permitía tomar decisiones con base en datos verídicos que permitieran conocer la realidad a la que se enfrentaban.

Respecto al cuestionamiento sobre las medidas de profesionalización emprendidas por parte del Administrador Municipal, el Lic. Castro destacó la impartición de cursos de superación personal y desarrollo de la familia, mientras el Mtro. Leggs señaló cursos de capacitación para el personal dedicado a los sistemas de informática.

En el marco de la transparencia y rendición de cuentas, ambos servidores públicos se refirieron a sus administraciones dieron respuesta puntual a todas las solicitudes de información, sin embargo, mientras el Mtro. Leggs destacó una política de transparencia proactiva, es decir, acciones que permitieran ir más allá de las obligaciones jurídicas en la materia, el Lic. Castro únicamente mencionó que se cumplía con las exigencias que establecía la ley.

La Gobernanza Pública de todos los municipios, requiere cumplir con principios como la transparencia y rendición de cuentas, como parte de toda demanda social de una democracia, que permita dar certeza a los procesos administrativos y gubernamentales.

La falta de medidas en la materia en el municipio de Navolato representa el reto que tienen los gobiernos locales para dar a conocer las estrategias de gobierno implementadas, así como la justificación de todas las decisiones públicas frente a los ciudadanos en todos los procesos administrativos y como parte de todo un sistema de rendición de cuentas.

Finalmente, ambos actores tuvieron la postura de que es necesaria una reforma jurídica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque bien, el Mtro. Leggs señaló que también se debe reformar el ordenamiento jurídico nacional en materia de planeación, a fin de “imprimir la visión a largo plazo que los ayuntamientos requieren”.

Asimismo, que la incorporación del Administrador Municipal en el artículo 115 constitucional debe contener las limitaciones y alcances de las funciones del Administrador Municipal, así como “la permanencia de la figura para que trasciendan a los gobiernos constitucionales”. En consonancia con esta propuesta, el Lic. Castro demandó la necesidad de evitar la discrecionalidad política e impulsar el cambio desde lo local.

ANEXO 8. Perfiles de los expertos municipalistas entrevistados²⁴

NOMBRE DEL ENTREVISTADO	SÍNTESIS CURRICULAR
<p>1. Dr. Jaime Villasana Dávila</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico de Monterrey. • Maestría en Administración Pública por el Instituto Internacional de Derecho y del Estado. • Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco. • Director Adjunto de la International City/County Management Association (ICMA). • Experto en temas de administración pública municipal. • Profesor en el Tecnológico de Monterrey. • Columnista en diversos medios impresos y digitales. • Secretario Técnico en el Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila.
<p>2. Ing. Adán Larracilla Márquez</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingeniería Civil por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. • Maestría en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública Puebla. • Estudios de Doctorado en Administración por la Universidad La Salle, y en el Instituto de Administración Pública Puebla. • Estudios de Posgrado en Investigación Aplicada por la Universidad de Nuevo México. • Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC). • Secretario General Adjunto de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). • Oficial Mayor del Sistema Nacional DIF. • Secretario General de Administración del Ayuntamiento de San Andrés Cholula. • Regidor del Ayuntamiento de San Andrés Cholula.

Fuente: Elaboración propia con base en fichas curriculares entregadas por los entrevistados.

²⁴ La síntesis curricular de los dos servidores públicos que han ocupado el cargo de Administrador Municipal fueron incluidas en el análisis de perfil del presente Capítulo 4.

ANEXO 9. Matriz de los resultados obtenidos en los estudios de caso (continuación)

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	CASO BAJA CALIFORNIA	CASO TEXCOCO	CASO NAVOLATO	CASO MIGUEL HIDALGO
Perfil del funcionario público	Funcionario público con perfil técnico-administrativo	✓	✓	✓	✓
	Funcionario público con experiencia laboral en la administración pública	✓	✓		✓
Funciones básicas y principales acciones del Administrador Municipal	Creación de instrumentos de planeación estratégica	✓	✓	✓	✓
	Coordinación y/o aprobación de anteproyectos de programas	✓	✓	✓	✓
	Coordinación y/o aprobación de anteproyectos de políticas	✓		✓	✓
	Coordinación y/o aprobación de anteproyectos de manuales de organización	✓	✓	✓	

ANEXO 10. Matriz de los resultados obtenidos en los estudios de caso (continuación)

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	CASO BAJA CALIFORNIA	CASO TEXCOCO	CASO NAVOLATO	CASO MIGUEL HIDALGO
Funciones básicas y principales acciones del Administrador Municipal	Coordinación y/o aprobación de anteproyectos de manuales de procedimientos	✓	✓	✓	
	Elaboración de los anteproyectos del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos			✓	
	Reestructuración de la estructura orgánica municipal	✓	✓	✓	
	Desconcentración administrativa y/o territorial	✓			
	Modificaciones a los reglamentos municipales	✓			
	Seguimiento cotidiano a la operatividad de la administración	✓	✓	✓	✓
	Formulación del Informe Anual de Gobierno			✓	

ANEXO 11. Matriz de los resultados obtenidos en los estudios de caso (continuación)

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	CASO BAJA CALIFORNIA	CASO TEXCOCO	CASO NAVOLATO	CASO MIGUEL HIDALGO
Funciones en el marco de la Gobernanza Pública	Existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	✓		✓	
	Existencia de mecanismos de transparencia proactiva	✓			
	Existencia de políticas de profesionalización y capacitación	✓			
	Existencia de políticas de apertura, cercanía y participación ciudadana			✓	✓
	Construcción de un sistema de eficiencia programática y evaluación del desempeño	✓		✓	

ANEXO 12. Matriz de los resultados obtenidos en los estudios de caso (continuación)

CATEGORÍA	CONCEPTO CLAVE	CASO BAJA CALIFORNIA	CASO TEXCOCO	CASO NAVOLATO	CASO MIGUEL HIDALGO
Resultados	Liberación de la Agenda del Alcalde	✓		✓	✓
	Generación de ahorros presupuestarios			✓	✓
	Aumento en la recaudación fiscal y/o generación de ingresos	✓		✓	
	Generación de mayor legitimidad del Gobierno Municipal				

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada en los capítulos 3 y 4 de la presente investigación.